



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**ESCUELA DE DERECHO**

**“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA DEFENSORÍA  
DEL PUEBLO, EN DERECHO DE CONSUMIDORES”.**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADA DE LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA  
Y LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**AUTORA: JESSIKA XIMENA COBOS LANDIVAR**

**CI: 0105717003**

**DIRECTOR: AB. JUAN CRISTÓBAL PIEDRA ANDRADE**

**CI: 0103790275**

**Cuenca – Ecuador**

**Junio 2017**

## RESUMEN

El presente proyecto de titulación pretende mostrar la problemática del ejercicio de los Derechos del Consumidor en el Ecuador. Se parte analizando la evolución de los Derechos del Consumidor en el Ecuador, los principios específicos de protección al consumidor. Luego se procede a estudiar a la Defensoría del Pueblo como institución sus atribuciones, para así tomar como punto de estudio el Procedimiento Administrativo ante el Defensor del Pueblo, como una de las formas de reparación de los Derechos de los Consumidores; se analizarán cuatro casos prácticos sobre la base de Procedimientos Administrativos por infracción a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor; además también se analiza cómo el procedimiento actual no brinda una tutela efectiva de los Derechos del Consumidor, impidiendo el ejercicio de los derechos de los consumidores en nuestro país, entre las falencias que encontramos está el pesar de no contar con una ley adecuada que contenga parámetros y principios internacionales de Defensa del Consumidor, ésta se queda al final en letra muerta. Finalmente se hace una serie de puntualizaciones de cambios necesarios a la actual Ley Orgánica del Consumidor y al Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario, que a criterio de la autora mejorarán el procedimiento administrativo vigente.

**Palabras clave:** Consumidor, proveedor, procedimiento administrativo, legislación.



## **ABSTRACT**

The present project of titration tries to show the problematic of the exercise of the Rights of the Consumer in Ecuador. It begins with an analysis of the evolution of Consumer Rights in Ecuador, the specific principles of consumer protection. Afterwards, the Office of the Ombudsman is being studied as an institution, so that the Administrative Procedure before the Ombudsman can be taken as a point of study as one of the ways of redressing Consumer Rights; Four practical cases will be analyzed on the basis of Administrative Procedures for violation of the Organic Law of Consumer Protection; Also analyzes how the current procedure does not provide effective protection of Consumer Rights, preventing the exercise of consumer rights in our country, among the shortcomings we find this regret not having an appropriate law containing parameters And international principles of Consumer Defense, it remains in the end in dead letter. Finally, a series of necessary changes are made to the current Consumer Organic Law and to the Consumer Complaint or User Complaint Regulations, which, in the author's opinion, will improve the current administrative procedure.

**Key words:** Consumer, supplier, administrative procedure, legislation



## ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	3
ÍNDICE.....	4
CLÁUSULA DE DERECHOS DE AUTOR.....	6
CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.....	7
DEDICATORIA.....	8
AGRADECIMIENTOS.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10

### CAPITULO I:

#### EL DERECHO DE CONSUMIDORES

1.1 Evolución de la Protección Constitucional al Consumidor en el Ecuador.....	13
1.2 La Relación de Consumo.....	18
1.3 Elementos para ser Consumidor y Proveedor .....	20
1.4 Principios Específicos de protección al Consumidor:.....	22
1.4.1 La Solidaridad de la Cadena de Producción.....	23
1.4.2 Responsabilidad Objetiva .....	25
1.4.3 Inversión de la Carga de la Prueba.....	28
1.2.4 Principio Pro Consumidor.....	30
1.4.5 Principio de la Vinculación de la Oferta.....	31
1.4.6 Efectos Generales de la Sentencia.....	33

### CAPITULO II:

#### LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

2.1 Defensoría del Pueblo en el Ecuador.....	36
2.2 Competencias de la Defensoría del Pueblo, en el Derecho de Consumidores.....	39
2.3 Procedimiento ante la Defensoría del Pueblo:.....	40
2.3.1. La Queja o Denuncia.....	41
2.3.2 Contenido de la Denuncia.....	42
2.3.3 Requisitos Específicos para Quejas Escritas.....	43
2.3.4 Apelación a la Inadmisión de la Queja.....	43
2.3.5 Contestación de la Denuncia.....	43
2.3.6 Competencia para Iniciar la Investigación.....	44
2.3.7 Audiencia.....	45
2.3.8 Resolución.....	46
2.3.9 Apelación.....	46
2.3.10 Resolución Definitiva.....	46
2.3.11 Acciones pertinentes Luego de la Ejecutoria de la Resolución.....	47



2.3.12 Esquema Procedimiento Administrativo.....	48
2.4 Informe Emitido por la Defensoría del Pueblo.....	49

### **CAPITULO III:**

#### **DERECHO COMPARADO**

3.1 Análisis Comparativo de la legislación ecuatoriana y otras Legislaciones de América Latina:	
3.1.1 México.....	54
3.1.2 Colombia.....	58
3.1.3 Argentina.....	64

### **CAPÍTULO IV:**

#### **ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA**

4.1 Análisis del procedimiento en cuatro casos prácticos sobre la base de procesos administrativos por infracción a la ley orgánica de defensa del consumidor: .....	72
4.1.1 Primer Caso: Sonia Coronel en contra de Elizabeth Rendón.....	72
4.1.2 Segundo Caso: Diana Palomeque en contra de Corporación Nacional de Telecomunicaciones.....	76
4.1.3 Tercer Caso: Tania Asanza en contra del Grupo Mavesa.....	80
4.1.4 Cuarto Caso: Hernán Sánchez en contra de Credi Ya Santa Isabel.....	85
4.2 Proyecto de Reformas al Procedimiento Administrativo de Infracciones a los Derechos del Consumidor.....	88
CONCLUSIONES.....	93
RECOMENDACIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	97
ANEXOS.....	99

## CLÁUSULA DE DERECHOS DE AUTOR



Universidad de Cuenca  
Clausula de derechos de autor

---

Jessika Ximena Cobos Landívar, autora de la monografía “El procedimiento administrativo ante la Defensoría del Pueblo en Derecho de Consumidores”, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al artículo 5, literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Abogada de los Tribunales de la República y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicara afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autora.

Cuenca, Junio 2017.



Jessika Ximena Cobos Landívar

C.I: 0105717003



## CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL



Universidad de Cuenca  
Cláusula de propiedad intelectual

Jessika Ximena Cobos Landívar, autora de la monografía “El procedimiento administrativo ante la Defensoría del Pueblo en Derecho de Consumidores”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, Junio 2017

Jessika Ximena Cobos Landívar

C.I: 0105717003



## DEDICATORIA

*A Dios.*

*Por su bondad infinita para con mi persona.*

*A mis padres.*

*En reconocimiento de su apoyo, consejo y cariño.*





## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres por todos sus esfuerzos y sacrificios. Pero por sobre todo por sembrar en mí siempre valores y responsabilidades, por enseñarme a no darme por vencida y ser los motores para la consecución de mis metas.*

*A la U de Cuenca y a mi Facultad de Jurisprudencia, por haberme dado tanto, por formarme como profesional, por los grandes amigos, la pasión por la justicia, mi movimiento Político Inclusión y al Javi.*

*Al maestro Ab. Cristóbal Piedra, director de este trabajo, por su paciencia, generosidad y valiosa orientación realización del presente trabajo para la consecución de los objetivos trazados.*

*A Erika, Tati y Gina, mis hermanas, por su apoyo, cariño y siempre ser esas personas en quienes puedo refugiarme.*

*A Javi por su apoyo en los buenos y malos momentos, por su paciencia y por ser ese ser incondicional.*

*A mis chicos de mi Movimiento Inclusión, por todos los momentos compartidos...y a mis buenos amigos y amigas del camino por haber hecho de mí paso por la universidad un trayecto de vivencias inolvidables.*

**Ximena**

## INTRODUCCIÓN

La actualidad, fruto del cambio económico, social, cultural y tecnológico, la sociedad se ha convertido en una sociedad de consumo por excelencia. Por supuesto nuestro país no es la excepción a la oferta de masiva de productos y servicios por proveedores de bienes y servicios. En ese contexto en los años 90 la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, surge como una respuesta a la desigualdad social, referente a los ciudadanos (consumidores y usuarios) con las grandes empresas proveedoras de bienes y servicios. Los ciudadanos, hacen uso de este instrumento jurídico, acuden ante el Defensor del Pueblo esperando una respuesta oportuna, ágil y eficaz, tanto en la protección como en la defensa de sus derechos que se han visto vulnerados, con la finalidad de alcanzar la tutela efectiva del derecho vulnerado. Sin embargo, se encuentran con un panorama desalentador, debido a que la resolución de la defensoría del pueblo no tiene el carácter de vinculante, de tal forma que debe acudir ante un juez de contravenciones, quien considera las resoluciones de la defensoría del pueblo como un informe, y lo valorará de acuerdo a su sana crítica. De tal forma que el proceso en vía administrativa, es calificado por usuarios y consumidores como una pérdida tiempo, recursos y esfuerzos. Con el presente proyecto de titulación pretendo demostrar la problemática del ejercicio de los Derechos del Consumidor en el Ecuador, al mismo lo he dividido en cuatro capítulos según los cuales analizo toda la problemática planteada.

En el Capítulo I, tomo como punto de partida la Evolución de La Protección Constitucional al Consumidor en el Ecuador, y se trata los temas Relación de Consumo, Elementos para ser consumidor y proveedor y Principios específicos de protección al consumidor, que nos permiten introducirnos a la problemática planteada.



Posteriormente en el Capítulo II, se analiza a la Defensoría del Pueblo, un poco de su historia, sus atribuciones y competencias en forma general y las específicas de la materia de consumidores, además se adentra en el procedimiento administrativo en casos de vulneraciones de Derechos de Consumidores y Usuarios. Además se analiza la antinomia existente en el ordenamiento jurídico entre informe y reglamento. En el Capítulo III, se recoge el análisis comparativo de algunas legislaciones Latinoamericanas en Derecho de Consumidores y la legislación Ecuatoriana. Se finaliza con el Capítulo IV, que el cual se analizaran cuatro casos prácticos sobre la base de procedimientos administrativos por infracción a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor; posteriormente se propone cambios a la actual Ley Orgánica del Consumidor y al Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario, tienen como objetivo optimizar el procedimiento administrativo vigente.



## **CAPITULO I:**

### **EL DERECHO DE CONSUMIDORES**

## EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL CONSUMIDOR EN EL ECUADOR

En la historia constitucional ecuatoriana, la inclusión de la defensa del consumidor es reciente, siendo así que esta historia tiene inicio en el año de 1996, debido a que apenas en este año, se reforma a la Carta Magna Ecuatoriana, y se dispone que entre los derechos civiles se plasme el *“derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, así como a ser informado sobre su contenido y características. La Ley establecerá los mecanismos de control de calidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del consumidor y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos”*<sup>1</sup> Esta reforma representa el primer hito constitucional y formal para la protección del consumidor en una norma suprema en el Ecuador.

En 1998 producto de un nuevo proceso constituyente Ecuador obtiene una Constitución, desde agosto de 1998, se cuenta con otra Carta Suprema que recoge abundantes principios rectores en defensa del consumidor. Y normativa mucho más garantista en comparación con su predecesora norma constitucional.

El primer precepto constitucional a resaltar, lo encontramos en la enumeración los derechos civiles que el Estado reconoce y garantiza a las personas. El artículo 23 numeral 7 dispone *“El Derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.”* Precepto constitucional representa un avance respecto de la constitución anterior, debido a que se incluye como derecho del consumidor el acceso a servicios públicos, lo que significa la posibilidad para que los consumidores

---

<sup>1</sup> Art. 22 numeral 3, Constitución de la República del Ecuador 1978

puedan reclamar al Estado por servicios básicos prestados, como energía eléctrica, agua, de mala calidad.

El Segundo precepto a resaltar de la constitución del 98, lo encontramos en el artículo 92 inciso primero dispone que: *“La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor y las sanciones por la violación de estos derechos.*

*Las personas que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la prestación del servicio, así como por las condiciones del producto que ofrezcan, de acuerdo con la publicidad efectuada y la descripción de su etiqueta. El Estado auspiciará la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios y adoptará medidas para el cumplimiento de sus objetivos.”* En este artículo podemos ver algunos avances tales como: el derecho los consumidores a una indemnización por los daños y perjuicios, cuando sus derechos sean lesionados, a causa de la mala calidad o ineficiente prestación de bienes o servicios, otro avance respecto a la antigua constitución; como segundo punto establece en el caso de servicios públicos que las personas responsables responderán civil y penalmente por la prestación del servicio y como tercer punto manda al estado, a auspiciar a las asociaciones de consumidores, que ya venían siendo reconocidas desde la ley del consumidor de 1990.

El tercer precepto a resaltar, es el consagrado en el artículo 244 numeral 8, el cual establece que dentro del modelo económico social de mercado al Estado le corresponde: *“Proteger los derechos de los consumidores, sancionar la información fraudulenta, la publicidad engañosa, adulteración de los productos, la alteración de pesos y medidas, y el incumplimiento de las normas de calidad.”* Esta norma da un giro de ciento ochenta

grados, el criterio según el cual el sistema económico está conformado únicamente por los sectores productivos, mostrando así que el consumidor es parte activa del ciclo económico y encargando al estado el deber de proteger al consumidor y sancionar a quienes atenten contra los derechos del consumidor.

En este sistema en el cual lo principal es el consumo; el estado tiene que garantizar un equilibrio en esta relación, ya que el Consumidor está desprotegido ante la dominación del empresario. Los consumidores tienen que convertirse en agentes sociales para defenderse del dominio de la empresa<sup>2</sup>.

La constitución de 1998, es el antecedente inmediato a las garantías constitucionales que hoy en día contamos los consumidores, se señala como antecedente, ya que como consecuencia de una nueva Asamblea Constituyente que inició las sesiones el 30 de noviembre de 2007 y terminó oficialmente sus funciones el 25 de octubre de 2008, proceso del cual los Ecuatorianos, hemos obtenido la constitución número 20 “La constitución del 2008” una constitución revolucionaria en muchas ramas del derecho y con un nuevo modelo económico. En lo que a Derecho de consumidores concierne, podemos señalar en protección al consumidor es garantista y hay un claro avance respecto a la constitución predecesora, el objetivo en derecho de consumidores es una buena calidad de vida y tutela efectiva al consumidor. Esta protección al consumidor la podemos ver en la actual carta política en el capítulo tercero de “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria” desde el artículo 52 hasta el 55.

El artículo 52 de la constitución de la república, que en su parte dispositiva sostiene *“Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a*

---

<sup>2</sup> citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

*elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.*

*La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.”* De la comparación con la constitución del 98, podemos colegir que estas dos normas son casi idénticas, salvo por el avance que constituye que la ley establezca las sanciones por vulneración de derechos de consumo.

El artículo 53 constituye un avance notorio debido a que consagra en su primer inciso *“Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.”* manda a las empresas prestadoras de servicios públicos (ya sea que sean prestados por públicos o privados) a llevar un sistema de medición de satisfacción, es decir apunta hacia la calidad en el servicio, pero también hacia la calidad de vida del usuario, esta norma es fruto de un nuevo modelo económico social y solidario.

*En lo que respecta al segundo inciso, lo encontramos totalmente vanguardista, debido a que dispone que “El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.”* Siendo este un hito, debido a que establece la responsabilidad civil contractual del estado por los daños y perjuicios causados, en la prestación de los servicios públicos a su cargo.



En lo que respecta al artículo 54 inciso primero, podemos verificar que en comparación a la a la norma equivalente en la constitución de 1998, mantiene en sus disposiciones similares contenidos *“Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.”*

Finalmente en el artículo 55, de la constitución de Montecristi, encontramos a las asociaciones de consumidores pero ya no de forma vaga, las encontramos más detalladas y además se hace hincapié en la libertad de asociación, a nivel de derecho constitucional *“Las personas usuarias y consumidoras podrán constituir asociaciones que promuevan la información y educación sobre sus derechos, y las representen y defiendan ante las autoridades judiciales o administrativas. Para el ejercicio de este u otros derechos, nadie será obligado a asociarse.”*

De lo expuesto podemos afirmar que el Estado Ecuatoriano tiene el marco constitucional adecuado para proceder a una defensa óptima de los Derechos de los Consumidores, esto es el Derecho Sustantivo. Sin embargo, existen varios factores que inciden directamente en la eficaz reparación de los derechos del consumidor, entre los que se destacan dos que considero los más importantes: uno de ellos, es la falta de especialización de los funcionarios con jurisdicción para juzgar las infracciones a la Ley; y, el otro problema, es que la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor no establece un procedimiento eficaz,

que aplicando principios procesales tales como: la celeridad<sup>3</sup>, especialidad<sup>4</sup>, el dispositivo, de inmediación y concentración<sup>5</sup> consagrados en el Código Orgánico de la Función Judicial que tienden a una reparación inmediata de los Derechos de los Consumidores. Esto en el marco de lo que la Trilogía de Ghersi considera inescindible en la Defensa de los Derechos de los consumidores: ley con Contenido eficaz en la defensa del consumidor, celeridad en el procedimiento y tribunales especiales<sup>6</sup>.

## RELACIÓN DE CONSUMO

En el anteproyecto de la Ley, confeccionado por el MERCOSUR, la relación de consumo, es el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio, y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final. Además establece que se equipara a la relación de consumo señalado, la provisión de productos y la prestación de servicios a título gratuito, cuando se realicen en función de una

---

<sup>3</sup> Art. 20.- PRINCIPIO DE CELERIDAD.- La administración de justicia será rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa, como en la ejecución de lo decidido. Por lo tanto, en todas las materias, una vez iniciado un proceso, las juezas y jueces están obligados a proseguir el trámite dentro de los términos legales, sin esperar petición de parte, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario. El retardo injustificado en la administración de justicia, imputable a las juezas, jueces y demás servidoras y servidores de la Función Judicial y auxiliares de la justicia, será sancionado de conformidad con la ley.

<sup>4</sup> Art. 11.- PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.- La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Sin embargo, en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones de conformidad con las previsiones de este Código. Este principio no se contrapone al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 25. Las decisiones definitivas de las juezas y jueces deberán ser ejecutadas en la instancia determinada por la ley.

<sup>5</sup> Art. 19.- PRINCIPIOS DISPOSITIVO, DE INMEDIACION Y CONCENTRACION.- Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada. Las juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes como objeto del proceso y en mérito de las pruebas pedidas, ordenadas y actuadas de conformidad con la ley. Sin embargo, en los procesos que versen sobre garantías jurisdiccionales, en caso de constatarse la vulneración de derechos que no fuera expresamente invocada por los afectados, las juezas y jueces podrán pronunciarse sobre tal cuestión en la resolución que expidieren, sin que pueda acusarse al fallo de incongruencia por este motivo. Los procesos se sustanciarán con la intervención directa de las juezas y jueces que conozcan de la causa. Se propenderá a reunir la actividad procesal en la menor cantidad posible de actos, para lograr la concentración que contribuya a la celeridad del proceso.

<sup>6</sup> citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

eventual relación de consumo<sup>7</sup>. Por lo tanto podemos sostener, la relación de consumo es la relación jurídica entre aquel que asume un deber jurídico frente al que ostenta un derecho subjetivo.

En la relación de consumo se toma como base el acto de consumir que se considera el hecho jurídico, mas no le de contratar a diferencia del Derecho Civil, que las partes solo se obligan cuando existe un contrato de por medio, debido a que el contrato es ley para las partes. Entonces exista una relación de consumo tiene que existir el consumidor que viene hacer el destinatario final del producto o servicio, el mismo que deber estar vinculado a la relación jurídica de consumo, es decir que ya sea el bien o servicio se adquiere, tiene que ser para su uso personal o familiar

El origen del consumo data de la revolución industrial, donde nace la elaboración masiva de productos o prestación de servicios, debido a que se comienzan a romper las barreras geográficas respecto a la exportación e importación de productos. En este sistema lo principal es el consumo. Por lo tanto Estado en pro de garantizar el equilibrio en esta relación, constituyendo a los consumidores en agentes sociales para defenderse del dominio de la empresa, así por ejemplo en Ecuador tenemos las asociaciones de consumidores, a quien el estado deber apoyar e impulsar<sup>8</sup> debido a que el consumidor está desprotegido ante la dominación del empresario.

La importancia de la relación de consumo, es que a partir de este concepto la legislación, busca respaldar a los consumidores haciendo referencia precisamente al acto de consumo, complementándose con principios procesales que garanticen celeridad, eficacia, eficiencia, para que el Derecho de Consumidores proteja a los consumidores y usuarios. A decir de Ghersi el Derecho de Consumidores debe apuntar a tener *“ley con contenido*

---

<sup>7</sup> Renessi, 3

<sup>8</sup> Artículo 55 Constitución 2008.

*eficaz en la defensa del consumidor, celeridad en el procedimiento y tribunales especiales, son inescindibles en la defensa de los derechos de los consumidores”<sup>9</sup>.*

El derecho del consumo, forma parte de los derechos humanos fundamentales, de tal forma que cada Estado debe respetar y hacer respetar a los consumidores, en la legislación Ecuatoriana lo vemos consagrado en la constitución del artículo 52 al 54, como ya hemos señalado anteriormente, que con estas normas constitucionales se protege al consumidor.

## **ELEMENTOS PARA SER CONSUMIDOR Y PROVEEDOR**

### **EL CONSUMIDOR:**

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, nos trae consigo la Definición de Consumidor *“Toda persona natural o jurídica que como destinatario final adquiera utilice o disfrute bienes o servicios, o bien reciba oferta para ello. Cuando la presente ley mencione al Consumidor, dicha denominación incluirá al Usuario.”<sup>10</sup>*

Del concepto dado por la legislación podemos sostener que Consumidor o Usuario, es la persona natural o jurídica que adquiere productos o servicios para su consumo final, es decir su beneficio propio, el de su familia o de su grupo social.

Del concepto señalado también podemos establecer los siguientes requisitos para ser consumidor o usuario:

1. Adquirir el producto o servicio a título oneroso.

---

<sup>9</sup> Bibliotheca Milenio, *Colección de Derecho Económico Política y Derecho del Consumidor*. Bogotá, El Navegante Editores, 2001.

<sup>10</sup> Artículo 2 Ley Orgánica de Defensa del Consumidor

2. El producto o servicio debe para el consumo final (beneficio propio, familiar o de su grupo social)
3. No tener intención de obtener ganancias por su posterior comercialización.
4. Interrumpir la cadena comercial.
5. En el caso de un bien termina el ciclo económico.

Por lo tanto para ser considerado consumidor el consumidor al adquirir bienes o servicios, no se debe sin tener la intención de obtener utilidad o ganancia por su posterior comercialización, así como tampoco se puede ampliar el proceso de producción. El consumidor no puede reintroducir los bienes o servicios que adquirió, sean estos sometidos o no al proceso de transformación. Sebe cumplir con los requisitos antes señalados para poder acogerse a la protección de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, siempre que retenga para sí los bienes o servicios adquiridos.

#### **PROVEEDOR:**

AL legislación interna de Consumidores trae un concepto de proveedor *“Toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución, alquiler o comercialización de bienes, así como prestación de servicios a consumidores, por lo que se cobre precio o tarifa. Esta definición incluye a quienes adquieran bienes o servicios para integrarlos a procesos de producción o transformación, así como a quienes presten servicios públicos por delegación concesión.”*<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Artículo 2 Ley Orgánica de Defensa del Consumidor

Del concepto dado, podemos concluir que proveedor es toda persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada que en forma profesional, aun ocasionalmente, produzcan, importen, distribuyen o comercialicen bienes o presten servicios a consumidores o usuarios. Los bienes y servicios tienen que estar integrados a un proceso de producción, transformación, comercialización, o prestación a terceros cuando se relacionan con dichos procesos sea de manera genérica o específica.

Debo señalar que la onerosidad y el carácter habitual y permanente de la actividad del productor son característicos de la definición.

## PRINCIPIOS ESPECÍFICOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Partiremos estableciendo el concepto de principio, para lo cual citare algunas definiciones de estudiosos del Derecho.

Manuel Atienza sostiene que los principios son *“normas de carácter muy general que señalan la deseabilidad de alcanzar ciertos objetivos o fines de carácter económico, social, político, etcétera, o bien exigencias de tipo moral”<sup>12</sup>*.

Ramiro Ávila Santamaría, cita al autor R. Alexy en su obra “La Constitución del 2008 en el Contexto Andino” (2008), sostiene que *“los principios son mandatos de optimización. Por lo tanto al considerarse mandatos, se refuerza la idea de que son normas jurídicas y, como tales deben ser aplicadas. Por otro lado, al decirse que son de optimización, quiere decir que su finalidad es alterar el sistema jurídico y también la realidad.”<sup>13</sup>*

Ronald Dworkin, usa el término principio en el sentido genérico, para referirse a *“todo el conjunto de estándares, que no son normas entendidas como reglas, que apuntan siempre*

---

<sup>12</sup> Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. *Sobre principios y reglas*. Alicante, en Doxa, n.º 10, 1991

<sup>13</sup> Ávila, Ramiro. *La constitución de 2008 en el contexto andino*. Quito, (2008).

*a decisiones exigidas por la moralidad o impelentes de objetivos que han de ser alcanzados.*<sup>14</sup>”

Principio es una norma general a la cual se debe dar contenido a través de la ley, la jurisprudencia y las políticas públicas, no brinda soluciones, por el contrario fija parámetros de comprensión con el fin de lograr un propósito, cuyo propósito en la materia de consumidores sería lograr una tutela efectiva a los Derechos de Consumidores y Usuarios. A los principios los podemos encontrar en la Constitución, en normas y tratados internacionales y en la legislación interna.

Los principios de solidaridad de la cadena de producción, responsabilidad objetiva o solidaria, inversión de la carga de la prueba, principio pro consumidor, principio de la vinculación de la oferta, y de efectos generales de la sentencia, aplicables al Derecho del Consumidor no siguen las reglas tradicionales del derecho común sino más bien son una ruptura de éste, debido a que el Derecho de Consumidores es un derecho relativamente nuevo y además forma parte del derecho social, ya que busca equidad para el consumidor, frente a proveedores.

#### **a) LA SOLIDARIDAD DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN.**

Como consumidores a diario adquirimos productos o servicios de cuyo uso puede derivarse un daño, o un perjuicio, esta situación nos lleva a la necesidad de ejercer el derecho a reclamar, para obtener el resarcimiento por el perjuicio irrogado. Surge entonces la pregunta de contra quién dirigir nuestro reclamo. El derecho está consagrado claramente en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y faculta al consumidor para

---

<sup>14</sup> Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona, Ariel, 2002

reclamar a cualquiera de los agentes económicos que participó en la cadena de producción o de comercialización<sup>15</sup>.

De conformidad con lo que establece el artículo 28 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, *“Serán solidariamente responsables por las indemnizaciones civiles derivadas de los daños ocasionados por vicio o defecto de los bienes o servicios prestados, los productores, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, quien haya puesto su marca en la cosa o servicio y, en general, todos aquellos cuya participación haya influido en dicho daño.*

*La responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de las acciones de repetición que correspondan. Tratándose de la devolución del valor pagado, la acción no podrá intentarse sino respeto del vendedor final.*

*El transportista solo responderá por los daños ocasionados al bien con motivo o en ocasión del servicio por él prestado.”* De la revisión del artículo 28 de la LODC<sup>16</sup>, podemos señalar que establece la responsabilidad solidaria entre los productores, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, quien haya puesto su marca en la cosa o servicio y, en general, todos aquellos cuya participación haya influido en dicho daño; esta responsabilidad, debido a que el consumidor no sabe y no tiene por qué saber en qué fase del proceso de producción y distribución, se produce la negligencia, que a su vez produce la deficiente prestación del bien o servicio, la finalidad de esta norma es proteger al consumidor y tutelar sus derechos muy por encima de quien sea el responsable del daño, quedando exceptuado de identificar al verdadero responsable, lo

---

<sup>15</sup> citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

<sup>16</sup> Ley Orgánica de Defensa del consumidor



cual será tarea de los distintos sujetos demandados o intervinientes, quienes tienen derecho de repetición entre ellos.

## **b) RESPONSABILIDAD OBJETIVA.**

Este principio tiene directa relación con el anterior, el problema que significa para el consumidor tratar de demostrar en que eslabón de la cadena de producción y comercialización, se produjo el defecto o el vicio al producto que causó perjuicio al consumidor, así como la casi imposibilidad de individualizar al responsable directo de la conducta de donde se derivó el daño. Por esta razón, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor adopta una solución que permite al consumidor presentar un reclamo, demostrando únicamente la conexión entre el hecho de colocar el producto o servicio y el perjuicio o mal sufrido<sup>17</sup>.

Para hablar de la responsabilidad objetiva<sup>18</sup> citaremos a Carlos Alberto Ghersi, quien sostiene que: *“la incorporación de factores objetivos en la responsabilidad tiene como idea base la incorporación a la producción de máquinas, herramientas, automotores, calderas, computadoras, etc., lo que tornó insatisfactoria la responsabilidad subjetiva para solucionar estos supuestos. La responsabilidad objetiva facilita al damnificado el acceso a la reparación como respuesta solidaria del derecho (la condición jurídica justa)”*<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

<sup>18</sup> Es una fuente de obligaciones por virtud del cual, aquel que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños que cause, aun cuando haya procedido lícitamente. En el caso de la responsabilidad objetiva, se parte de la hipótesis de que la fuente de obligaciones es el uso lícito de cosas peligrosas, que por el hecho de causar un daño, obligan al que se sirve de ellas, que puede ser el propietario, el usufructuario, el arrendatario, o el usuario en general, a reparar el daño causado.

<sup>19</sup> Ghersi, Carlos. *Teoría general de la Reparación de Daños*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1997.

Es esto es producto de la constitucionalización del derecho de daños, mucho más solidarista, que objetiviza a la responsabilidad, llegando a prescindir de la culpa como factor de atribuciones. Teniendo como idea central que el daño sea a resarcido, mas no en sancionar al autor<sup>20</sup>.

Como podemos verificar la idea de Responsabilidad objetiva, se aleja completamente de la responsabilidad civil, que tienen que concurrir los siguientes elementos:

1. **Hecho.**- Para que nazca la responsabilidad civil, es necesario que exista un acto, por eso se considera que los pensamientos y las ideas del hombre mientras no se exterioricen, no son tomadas en cuenta por el derecho y para que un acto externo se considere como acción es necesario el concurso de la voluntad, según el Código Civil ecuatoriano que en su artículo 1461 *“Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad es necesario: (...) Que consienta en dicho acto o declaración, y su consentimiento no adolezca de vicio”*. Podemos verificar que para que un acto o “declaración de voluntad” obligue a una persona es necesario que dicho acto tenga consentimiento y que ese consentimiento no este viciado.

La doctrina jurídica en general, indica que la acción tiene dos elementos: a) un elemento interior o psíquico; y, b) un elemento exterior o físico, que es la manifestación a través de un hecho; y que la acción a su vez puede presentarse en dos formas: una positiva y una negativa (omisión)<sup>21</sup>.

El jurista ecuatoriano Dr. Rodrigo Jijón, quien señala lo siguiente: *“Para que un hecho genere obligación de reparar los daños y perjuicios que cause, es necesario*

---

<sup>20</sup> Ghersi, Carlos. *Teoría general de la Reparación de Daños*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1997.

<sup>21</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Daños*. Cuenca, 2016.

*que el hecho provenga o sea imputable a un ser humano; debe además, ser voluntario, y tiene que ser ilícito”<sup>22</sup>*

2. **Perjuicio o daño.-** que exista un daño a los intereses de una persona, pero este daño puede ser a sus intereses materiales (a los bienes); o morales (extrapatrimoniales).
3. **La culpa.-** los hermanos Mazeaud la definen como *“Un error tal de conducta, que no se habría cometido por una persona cuidadosa, situada en las mismas circunstancias “externas” que el demandado”<sup>23</sup>.*

La doctrina tradicional sostiene que para que exista responsabilidad es necesario que exista la culpa, no se puede concebir responsabilidad sin culpa, en el ámbito civil. Siguiendo esta corriente la legislación ecuatoriana presupone una conducta culposa o dolosa del acusante para que éste asuma la obligación de reparar daños y perjuicios. Así lo podemos verificar en el artículo 29<sup>24</sup> del Código Civil que establece las especies de culpa y en el artículo 2229 del Código Civil establece que *“por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona debe ser reparado por ésta”.*

---

<sup>22</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Daños*. Cuenca, 2016.

<sup>23</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Daños*. Cuenca, 2016.

<sup>24</sup> *“La ley distingue tres especies de culpa o descuido:*

*Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes y de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa, en materias civiles, equivale al dolo.*

*Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.*

*El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia es responsable de esta especie de culpa.*

*Culpa o descuido levísimo, es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.*

*El dolo consiste en la intención positiva de irrogar injuria a la persona o propiedad de otro.”*

4. **Relación de causalidad.-** el último elemento constitutivo de la responsabilidad civil es la relación de causalidad, esto es la conexión de un hecho dañoso con el sujeto a quien se le atribuye. Para que exista relación de causalidad es necesario que el hecho sea la causa directa y necesaria del daño, independientemente si el daño pueda ser atribuible a una pluralidad de causas, de tal forma que si una de ellas hubiere faltado, no se hubiera producido el daño.

Como podemos constatar para establecer la Responsabilidad Civil tradicionalmente se debe cumplir con los requisitos anteriormente nombrados. Por el contrario en Derecho de Consumidores se entiende que la responsabilidad del proveedor surge por el solo hecho de ofertar los bienes o servicios en el mercado, no es necesario probar su culpa, y existe una diferencia sustancial con el Derecho Civil ya que en este se debe probar la culpa para obligarle al responsable a indemnizaciones, reparaciones u otra medida especificada en la ley civil. También hay que tomar en cuenta que un producto cuando se pone en el mercado debe ser de óptima calidad, seguro e idóneo, con el objeto que al adquirir el producto este exento de riesgos, y de esta manera el proveedor evita su responsabilidad.

#### **c) INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA.**

La inversión de carga de prueba busca evitar la indefensión del consumidor, como parte débil de la relación de consumo, debiendo el proveedor probar la exoneración de responsabilidad. Tenemos en este punto diferenciar a la clásica carga de la prueba del derecho Civil “quien alega un hecho debe probarlo” ya que en esta es la víctima quien debe probar los hechos generadores de la responsabilidad. En el Derecho de consumidores es el proveedor a quien le corresponde probar que no es culpable de los hechos

denunciados por el consumidor o usuario, debiendo desvirtuar lo denunciado, probar que dicha afirmación no es cierta o que no tiene responsabilidad en el hecho. En consecuencia, al proveedor le corresponde presentar todos los presupuestos de hecho así como los técnicos y económicos a fin de demostrar su inocencia, debiendo presentar todos los medios de prueba necesarios para este fin. Es decir el consumidor, no tiene que probar los fundamentos de su acción o reclamo, como tampoco debe probar los hechos que generan de la responsabilidad del proveedor.

La inversión de la carga de la prueba, es una ruptura del principio de inocencia consagrado en nuestro sistema legislativo, pues se parte del hecho de que el acusado es culpable y tiene que demostrar su inocencia<sup>25</sup>.

Este principio surge básicamente, debido a lo que es obvio a las limitaciones que el proveedor puede poner al consumidor, como el hecho de que no le permitiría a un consumidor conseguir fácilmente información y más instrumentos que permitan probar su afirmación, al momento de tratar de reunir las pruebas pertinentes, que le permitan probar determinado daño causado por algún producto colocado en el mercado. Por ello, el derecho de consumidor, al ser un derecho social, que busca equilibrar la balanza entre proveedores y consumidores o usuarios, revoluciona el sistema procesal y toda la sistemática de la prueba consagrada en la Ley de Defensa del Consumidor.

#### **d) PRINCIPIO PROCONSUMIDOR.**

El Derecho del Consumidor, por su carácter social y orientado a la protección de los consumidores, concebido como el eslabón más débil en la cadena de comercial, debe sin duda alguna gozar de ciertas ventajas frente los integrantes de la cadena de distribución

---

<sup>25</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

y producción, ya sea cuando en la ejecución de sus normas se encuentren dudas, o en el caso de existir vacíos no regulados; esta ventaja, se le denomina principio pro consumidor; el artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor<sup>26</sup>, manda “*en caso de duda en cuanto a la interpretación de la Ley, se aplicará en el sentido más favorable , al consumidor*”.

Encontramos en el ordenamiento jurídico interno, hermanos del principio pro consumidor, tales como el Principio Pro Reo, y el Pro Operario, perteneciendo al Derecho Penal y al Laboral respectivamente, que al igual que en Derecho de Consumidores tratan de proteger al igual que en el Derecho Laboral, Derecho Penal al eslabón más débil.

En el caso del Indubio Pro Reo, es aplicado en el momento de la valoración probatoria, entrando en juego cuando, la prueba efectivamente practicada, no ha logrado desvirtuar la presunción de inocencia.

En cuanto al Indubio Pro Operario, hay algunas formas de aplicación, tales son:

- Puede aplicarse cuando surjan dudas en la determinación de los efectos jurídicos sobre una situación fáctica ya probada
- Igualmente procede cuando frente a un mismo hecho pueda aplicarse normas diferentes

En este sentido podemos concluir que los parientes Indubios, el Indubio Pro Operario, es el más parecido al Indubio Pro Consumidor, ya que los dos se aplican en caso de duda en la interpretación de una ley, distanciándose el Indubio Pro Reo ya que este se pone en acción al momento de valorar la prueba.

---

<sup>26</sup> ...En caso de duda en la interpretación de esta Ley, se la aplicará en el sentido más favorable al consumidor.

El principio pro consumidor a nuestro modo de ver va mucho más allá de “en caso de duda lo más favorable al consumidor” este principio es la piedra angular, a partir de la cual se tiene que desarrollar un marco normativo integral, en el cual consumidor debe ser el protagonista del mercado y además el destinatario final de todas las normas de competencia y mercado, el ideal sería que sobre la base del in dubio pro consumidor, se logre armonizar un adecuado sistema legal y administrativo de defensa del consumidor, logrando así tener sistemas judiciales ya administrativos ágiles, oportunos y eficaces en las soluciones de conflictos en materia de consumidores, como señala Ghersi una trilogía inescindible en la defensa de los derechos de los consumidores es ley con contenido eficaz en defensa del consumidor, celeridad en el procedimiento y tribunales especiales<sup>27</sup>.

#### **e) PRINCIPIO DE LA VINCULACIÓN DE LA OFERTA.**

Este principio propio del Derecho del Consumidor constituye también una ruptura del derecho tradicional, pues al contrario con lo que se establece en el derecho mercantil, en el cual se considera perfeccionado el vínculo contractual entre proveedor y consumidor cuando se ha aceptado la oferta y no meramente cuando se ha realizado ésta; el Derecho del Consumidor considera innecesario el vínculo mediante aceptación de la oferta, por cuanto por el mero hecho de ofertar bienes o servicios públicamente, se instaura la relación entre el ofertante y los potenciales clientes o consumidores, obligándose el proveedor a cumplir con las condiciones ofertadas<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

<sup>28</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

La LODC en el artículo 46 desarrolla este principio *“Toda promoción u oferta especial deberá señalar, además del tiempo de duración de la misma, el precio anterior del bien o servicio y el nuevo precio o, en su defecto, el beneficio que obtendría el consumidor, en caso de aceptarla.*

*Cuando se trate de promociones en que el incentivo consista en la participación en concursos o sorteos, el anunciante deberá informar al público sobre el monto o número de premios de aquellos, el plazo y el lugar donde se podrán reclamar. El anunciante estará obligado a difundir adecuadamente el resultado de los concursos o sorteos.”*

Del texto de la ley podemos desentrañar que la oferta sustituye a la negociación previa que se supone debe anteceder los contratos mercantiles, por lo que, la sola oferta al público le produce responsabilidades al proveedor que oferta un bien o servicio. En consecuencia, el proveedor debe cumplir cuando oferta una promoción de determinados productos, debe especificar la cantidad de productos que tiene para lanzar esta promoción, el tiempo de la promoción a durar, es decir especificar todo lo que rodea a esta oferta, el tipo de publicidad que utiliza, las características del producto como precio, medida, fecha de caducidad, origen, fecha de elaboración, durabilidad, es decir una información básica comercial para que el consumidor pueda elegir de manera correcta y responsable un producto. Así mismo el hecho de ofertar se vincula o incorpora la promoción al contrato, estando obligado el proveedor a cumplir con la oferta, caso contrario hay los mecanismos legales para reclamar, esto es reclamar su cumplimiento, exigir la rescisión o aceptar otro producto equivalente. Salvo que exista plazo de validez de la oferta, o bien sean modificadas por una oferta posterior, en este caso se entiende que la última oferta realizada o publicitada es la que tiene valor en cuanto a su efecto de cumplimiento de condiciones.



En la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en la disposición final, segunda establece: *Las ofertas públicas contenidas en circulares catálogos, avisos publicitarios, preformas, obligan a quien las hace; salvo que en la misma oferta se señale un determinado plazo de validez de la misma o que las condiciones de la oferta original sean modificadas por una oferta posterior. En conclusión la oferta obliga al proveedor que ofrece en cualquier forma publicitaria, y será incorporada al contrato en los mismos términos y condiciones de la que ofreció.*

#### **e) EFECTOS GENERALES DE LA SENTENCIA.**

Este principio como todos los anteriores, rompe con la el Derecho tradicional, en este caso el Derecho Procesal, en cuanto a lo establecido en el Código Orgánico General de Procesos en el artículo 97 *“Las sentencias y autos no aprovechan ni perjudican sino a las partes que litigaron en el proceso sobre el que recayó el fallo, salvo los casos expresados en la ley.”*

Por este principio se entiende que la sentencia pueda ser aprovechada por otros consumidores en iguales condiciones pero que no han procedido a demandar o reclamar sus derechos en juicio, salvo que las personas a quienes puede beneficiar el fallo renuncien expresamente a este beneficio. Tiene su razón de ser en el hecho que, a igual perjuicio es necesaria una igual reparación, además en el principio de seguridad jurídica, pues el proveedor provocó un perjuicio tanto en el consumidor quien demandó, como en aquellos que no lo hicieron y ambos requieren de una justa reparación<sup>29</sup>.

Este principio se refiere a la aplicación general de las sentencias dictadas sobre reclamos colectivos, o sobre derechos difusos de grupos de personas que sufren similares

---

<sup>29</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de Derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.



perjuicios. Para algunos autores este principio no está vigente en nuestra legislación, nosotros mantenemos la tesis opuesta sustentada la constitucionalización del Derecho de Daños en Ecuador, a partir de la constitución de Montecristi, que incluye dentro de los derechos colectivos a los derechos de los consumidores o usuarios. El hecho de incluir a los consumidores dentro de esta categoría significa que se está reconociendo que cuando se habla de las personas consumidoras o usuarias se hace referencia a toda la población, ya que de un modo u otro todos somos consumidores, de tal manera que los derechos del consumidor son en esencia difusos.



## **CAPITULO II:**

# **LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

## DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL ECUADOR

En Ecuador, la Defensoría del Pueblo fue instituida constitucionalmente en 1996 durante la presidencia de Sixto Durán Ballén, vía reformas constitucionales conocidas y debatidas por el entonces Congreso Nacional se dio paso para que la Defensoría del Pueblo se instituya constitucionalmente como una entidad cuyas funciones estuvieron dirigidas a promover y patrocinar los recursos de Hábeas Corpus y de Amparo, así como defender la observancia de los derechos fundamentales de las personas. Frente a la propuesta de reforma constitucional, diversos sectores políticos, sociales e incluso el propio régimen participaron en la elaboración de lo que en 1997 sería la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Se ratificó el rango constitucional de la Defensoría del Pueblo en los años 1998<sup>30</sup> y 2008; durante estos 20 años a través de legislación secundaria se ha incorporado atribuciones destinadas a la tutela de los consumidores y usuarios, en garantía del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, para el patrocinio de garantías constitucionales, la protección de las personas con discapacidad, la reparación a favor de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, la prevención de la tortura y la tutela de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Art. 96.- Habrá un Defensor del Pueblo, con jurisdicción nacional, para promover o patrocinar el hábeas corpus y la acción de amparo de las personas que lo requieran; defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que esta Constitución garantiza; observar la calidad de los servicios públicos y ejercer las demás funciones que le asigne la ley.

El Defensor del Pueblo reunirá los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia; será elegido por el Congreso Nacional de fuera de su seno, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, luego de haber escuchado a las organizaciones de derechos humanos legalmente reconocidas. Desempeñará sus funciones durante cinco años, podrá ser reelegido por una sola vez, y rendirá informe anual de labores al Congreso Nacional.

Tendrá independencia y autonomía económica y administrativa; gozará de fuero e inmunidad en los términos que señale la ley

<sup>31</sup> <http://www.dpe.gob.ec>

Actualmente, la Defensoría del Pueblo se encuentra institucionalizada en la Constitución de la República del Ecuador del 2008, el Capítulo Cuarto, dentro del Función de Transparencia y Control Social, en la Sección Quinta, a partir del artículo 214 hasta el artículo 216.

El artículo 214, institucionaliza y nos explica que es la Defensoría del Pueblo, podemos sostener esto al revisar su parte dispositiva *“La Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior.”*

En lo que respecta al artículo 215 de la Carta Magna vigente, este señala el quehacer del Defensor del Pueblo, se centra en forma específica a lo señalado en dicho artículo, revisaremos cada una de estas atribuciones en lo que al tema de análisis de este proyecto de titulación respecta.

1. *“El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.”* De la lectura de la primera atribución, podemos evidenciar que el conocimiento de reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados, como atribución del defensor del pueblo nace en el Derecho Constitucional.

3. *Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.* En este numeral podemos identificar, como el estado busca, frenar los abusos del propio “estado” prestador de

servicios, para lograr servicios de calidad y calidez. Como sostiene Carlos Constenla<sup>32</sup> el defensor del pueblo tiene como misión defender a las personas del poder y a la vez controlar el poder.

2. *“Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.”*

En lo que respecta este numeral, me permito citar nuevamente a Carlos Constenla<sup>33</sup>, quien sostiene que estas atribuciones hoy asignadas a los Defensores del Pueblo, de defender derechos humanos los intereses colectivos de la sociedad, se sustenta en el concepto de poder negativo, que ha permitido la transformación del Defensor del Pueblo de ser solo un comisionado del parlamento a ser la voz y el instrumento de reclamo de las personas, de grupos y en su caso de la sociedad.

Cerrando la Sección el artículo 216, establece los mecanismos y requisitos para poder ser designado Defensor del Pueblo *“Será necesario cumplir con los mismos requisitos exigidos para las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia<sup>34</sup> y acreditar amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos. La Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad en los términos que establezca la ley”*. Considero adecuado acotar que en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo se precisa además de cumplir con los mismos requisitos para ser Juez de Corte Nacional de Justicia, se debe ser una persona independiente de toda filiación o militancia partidista o de participación en movimientos electorales, durante los tres últimos años

---

<sup>32</sup> Constenla Carlos. *Teoría y Práctica del Defensor del pueblo*. España, Editorial Reus, 2010.

<sup>33</sup> Constenla Carlos. *Teoría y Práctica del Defensor del pueblo*. España, Editorial Reus, 2010.

<sup>34</sup> Estos requisitos son: ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos de participación política; tener título de abogado legalmente reconocido en el país; haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años; y acreditar amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos.

anteriores a su elección<sup>35</sup>. Además esta disposición constitucional y en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en su artículo 5, enuncia que el Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad; por lo tanto, su juez natural es el presidente de la Corte Nacional de Justicia.

Para la Dra. María Rivas las funciones y el quehacer del Defensor del Pueblo se resume en defender a los ciudadanos ecuatorianos en el territorio nacional frente a los atropellos que ellos reciban de las autoridades y funcionarios públicos, de la deficiente prestación de servicios públicos y privados y demás situaciones de las cuales es responsable el Estado. En definitiva, la Defensoría del Pueblo es la Institución de Control Superior que la considera una “ventanilla receptora de quejas” y un “cuartel de operaciones en defensa de los consumidores<sup>36</sup>.”

### **COMPETENCIAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, EN EL DERECHO DE CONSUMIDORES**

Según el artículo 81, de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, es Facultad de la Defensoría del Pueblo, conocer y pronunciarse motivadamente sobre los reclamos y las quejas, que presente el consumidor, ya sea este nacional o extranjero, que resida o esté de paso en el país; y que considere que ha sido directa o indirectamente afectado por la violación o inobservancia de los derechos fundamentales del consumidor, establecidos en la Constitución Ecuatoriana, los tratados o convenios internacionales de los cuales forme parte nuestro país, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y demás leyes conexas.

---

<sup>35</sup> Artículo 4 de la Ley de la Defensoría del Pueblo

<sup>36</sup> Citado en Piedra, Juan. *Apuntes de derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.

Además cabe recalcar, que a Defensoría del Pueblo podrá promover la utilización de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, como la mediación, siempre que dicho conflicto no se refiera a una infracción penal. El consumidor puede acudir, en cualquier tiempo, a la instancia judicial o administrativa que corresponda<sup>37</sup>.

Podemos sostener entonces en base al artículo mencionado que las facultades más importantes del Defensor del Pueblo, en Derecho de Consumidores son: conocer y pronunciarse motivadamente sobre reclamos y quejas, presentados ante él, y además la promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo, deben basarse en los derechos y garantías consignados en la Constitución de la República; en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos sobre la materia.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

El procedimiento ante el Defensor del Pueblo, lo puede iniciar cualquier persona, en forma individual o colectiva, que considere que ha sido directa o indirectamente afectado por la violación o inobservancia de los derechos del consumidor<sup>38</sup>, establecidos en la Constitución Política de la república, en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos sobre la materia.

---

<sup>37</sup> Artículo 81 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor

<sup>38</sup> Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo



### La queja o Denuncia:

La queja debe ser dirigida al Defensor del Pueblo, misma que podrá ser formulada por escrito o verbalmente (en este caso será reducida por secretaria a escrito)<sup>39</sup>, la que procurara que cumpla los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y en el Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

Recibida la queja, se procede a su trámite o al rechazo de la misma; según el Art.17 de la Ley Orgánica de Defensoría del Pueblo se rechazarán las quejas anónimas, las que revelan mala fe, carencia de pretensión o fundamentos, y aquellas cuyo trámite irroguen perjuicio a derechos de terceros.

- **Quejas anónimas**, son las realizadas forma secreta/sin revelar la identidad del quejoso, para poner en conocimiento de una vulneración de los Derechos del Consumidor a las autoridades competentes.
- **Las que revelan mala fe**, actuar contrario a derecho, procedimiento artero, malicioso con intención de obrar en provecho propio y en perjuicio del interés o del patrimonio ajeno.
- **Carencia de pretensión o fundamentos**, en cuanto a la carencia de pretensión, se dice cuando la persona que denuncia la vulneración de un derecho, no sabe que es lo que solicita para la reparación del mismo. Y la carencia de fundamentos ocurre cuando el quejoso no tiene o no basa su denuncia en hechos reales que hayan causado el menoscabo a sus derechos.
- **Aquellas cuyo trámite irroguen perjuicio a derechos de terceros**, los terceros son personas extrañas al contrato o al proceso pero que por tener un

---

<sup>39</sup> Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo

interés en el acto, contrato o proceso pudiesen ser perjudicadas a consecuencia de la denuncia

### **Contenido de la Denuncia:**

La queja de los consumidores o usuarios, debe reunir los siguientes requisitos<sup>40</sup>:

- a. *Los nombres y apellidos del denunciante o reclamante y de la persona o la entidad contra la cual se formula la denuncia o reclamo; en el caso de que aquél actúe en representación de una comunidad, colectividad o grupo de personas, acompañará la constancia escrita de su delegación para este efecto.* Este requisito es necesario para establecer quienes son las partes procesales.
- b. *Las circunstancias en las cuales se produjo la violación o inobservancia del derecho cuya tutela se reclama; el lugar, la fecha y la autoridad o persona o empresa particular responsable.* La narración de los hechos, que viene a ser una especie de fundamentos de hecho, que sustentan la denuncia.
- c. *El domicilio del denunciante o reclamante y el de la persona natural o jurídica presuntamente responsable de la violación de los derechos del consumidor o inobservancia de la ley.* Para efectos de citación y que la persona denunciada natural o jurídica, pueda hacer ejercicio de su derecho a la defensa.
- d. *La medida reparatoria que se pretenda.* Es decir la pretensión de la persona, cosa cantidad o hecho que pretende como reparación a su derecho vulnerado.
- e. *Las pruebas documentales o testimoniales que fundamenten la queja.* Ya que la prueba es el medio por el cual podemos determinar si un hecho que se alega es

---

<sup>40</sup> Artículo 6 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

verdadero o falso. Es fundamental que se presenten las misma, porque como dice el aforismo jurídico “tanto vale no tener un derecho, como no poder probarlo”.

*En el caso de registrarse cualquier omisión en el cumplimiento de estos requisitos, la Defensoría podrá, de oficio, ordenar que se complete la queja, debería aclararse que se le otorga el término de tres días para tal efecto, conforme se lo señala en el artículo 146 del Código Orgánico General de Procesos<sup>41</sup>.*

### **Requisitos específicos para quejas escritas:**

Las quejas que se presenten por escrito, en las que deben constar el número de cédula de ciudadanía o pasaporte, y en caso de no saber firmar, se debe hacer constar un testigo que declare conocer al actor<sup>42</sup>, pero si no se cumplen los requisitos establecidos en Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario, no serán admitidas a trámite.

### **Apelación a la inadmisión de la queja:**

El quejoso podrá apelar ante el Defensor del Pueblo, en el término improrrogable de ocho días, si la no admisión ha sido resuelta por otro funcionario.

### **Contestación la Denuncia:**

Se notifica a los presuntos responsables de las acciones u omisiones materia de la queja, para que contesten en un plazo de ocho días prorrogables por ocho días más a petición fundamentada de parte y sin perjuicio de lo contemplado en el Art. 16 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo<sup>43</sup>. El o los denunciados, tienen que hacer respecto de los

---

<sup>41</sup> Se hace referencia al Código Orgánico General de procesos, en cuanto a este término procesal, debido a que es norma supletoria.

<sup>42</sup> Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

<sup>43</sup> Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

hechos u omisiones que se imputan, en el mismo acto debe ofrecer toda la prueba, cumpliendo de este modo el principio de lealtad y buena fé procesal, que señala la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial; anotando que la falta de contestación será tomada como aceptación de la queja, debiéndose en todo caso investigarse sobre sus fundamentos<sup>44</sup>.

Comprobados los fundamentos de la queja, se procederá sin demora alguna a promover los recursos o acciones que impidan los daños y peligros graves, sin que las autoridades requeridas puedan negarse a su conocimiento y resolución<sup>45</sup>; recordando el artículo 87 de la Constitución de la República, que contempla la posibilidad de solicitar medidas cautelares, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.

### **Competencia para iniciar la investigación:**

Hay que tener en cuenta lo siguiente:

- a) Cuando la queja tenga carácter nacional, la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor iniciará la investigación correspondiente, por los medios o a través de las acciones que le faculta la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y el correspondiente Reglamento.
- b) Cuando la queja tenga carácter provincial, el respectivo Comisionado efectuará la investigación completa en su jurisdicción y emitirá, directamente, la resolución correspondiente, de la que se podrá apelar ante el Defensor del Pueblo, quien para emitir

---

<sup>44</sup> Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

<sup>45</sup> Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

el dictamen definitivo contará con el informe del Director Nacional de Defensa del Consumidor.

c) Copia de la resolución que adopte el Comisionado Provincial deberá enviarla a la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor.<sup>46</sup>

### **Audiencia:**

Sin perjuicio de los informes que se soliciten, el Defensor del Pueblo, o por delegación de él, el Director Nacional de Defensa del Consumidor o el Comisionado Provincial, según el caso, de oficio o a petición de parte podrá convocar a audiencia pública, esto es a una instancia conciliatoria, para que las partes involucradas formulen las alegaciones que consideren pertinentes. De sus deliberaciones y resoluciones se dejará constancia resumida en acta escrita firmada por el funcionario que hubiere realizado la audiencia y por el servidor público de la Defensoría designado como Secretario.

Hay que aclarar que las instituciones públicas o representantes legales de las empresas privadas que presten servicios públicos, podrán presentar por escrito los informes que se les solicite y la información requerida por el Defensor del Pueblo, la misma que será suministrada por el funcionario en el plazo máximo de ocho días y que serán resueltas en absoluta reserva.

También hay que señalar, que las instituciones públicas o privadas podrán ser representadas en la audiencia, por quienes expresamente se les delegue por escrito. En consecuencia, la audiencia es un acto que solo se aplica en los casos de quejas de afectados, sin que tenga utilidad cuando las acciones se promuevan de oficio, toda vez

---

<sup>46</sup> Artículo 8 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

que en estos casos no hay interés a conciliar, sino explicaciones que ofrecer ante las infracciones verificadas.<sup>47</sup>

### **Resolución:**

Concluida la investigación, y en el caso de no llegar a una solución de mutuo acuerdo, el funcionario competente emitirá resolución motivada sobre la queja, pudiéndola desechar o acoger total o parcialmente. En el caso de acoger la queja, deberá determinar con precisión las infracciones cometidas y los nombres de las personas responsables y emitirá censura pública, conforme lo establece el artículo 8 letra l) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo<sup>48</sup>

### **Apelación:**

Los interesados podrán apelar de la resolución, en el término improrrogable de ocho días ante el Defensor del Pueblo, a partir de la notificación con la misma, en el único caso de no ser el Defensor del Pueblo quien hubiere expedido la resolución.<sup>49</sup>

### **Resolución Definitiva:**

---

<sup>47</sup> Artículo 9 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

<sup>48</sup> Art. 8.- Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo, a más del ejercicio de las funciones determinadas en los literales a) y b) del artículo 2 de esta Ley, las siguientes: l) Emitir censura pública en contra de los responsables materiales o intelectuales de actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos. Esta norma está en concordancia con Inciso 1 del artículo 10 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

<sup>49</sup> Inciso 2 del artículo 10 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

Resuelta la apelación esta resolución es definitiva y las partes podrán hacer uso de ella para los fines que la ley les faculte, además podrá publicarse, de oficio o a petición de parte, por los medios de comunicación social<sup>50</sup>.

**Acciones pertinentes luego de la Ejecutoria de la Resolución:**

Ejecutoriada la resolución, la Defensoría del Pueblo, de establecerse responsabilidades contra las personas acusadas, solicitará a las autoridades respectivas que se inicien las acciones civiles o penales a que hubiere lugar<sup>51</sup>. Debemos señalar que con ese pronunciamiento, se puede acudir ante un juez de contravenciones quien iniciará un proceso judicial, en el cual valorara este informe de acuerdo a la san crítica<sup>52</sup>.

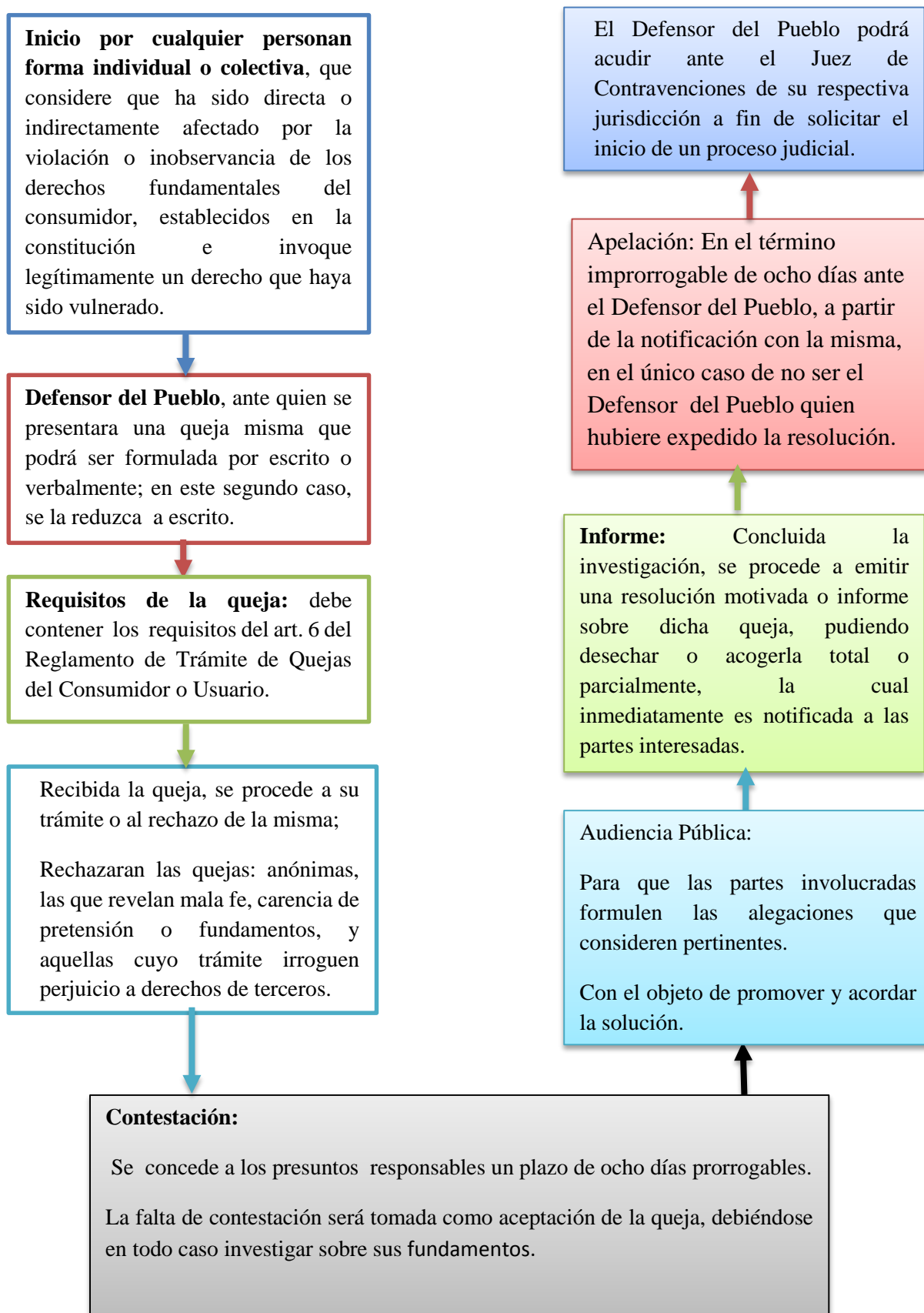
---

<sup>50</sup> Artículo 11 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

<sup>51</sup> Artículo 12 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

<sup>52</sup> No se profundiza en el procedimiento judicial, debido a que el tema de esta tesis se remite estrictamente al procedimiento administrativo ante el Defensor del pueblo.

## ESQUEMA PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO





## INFORME EMITIDO POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Al revisar y comparar el contenido de las disposiciones de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario, nos encontramos con una franca contradicción, respecto al trato que da cada uno de estos cuerpos legales al pronunciamiento del defensor del pueblo en procesos de consumidores, veamos:

Ley orgánica de Defensa del Consumidor: *“Una vez agotado el procedimiento anterior y, en caso de que las partes no hayan llegado a un acuerdo, la Defensoría del Pueblo **elaborará un informe** en base del cual solicitará a las autoridades competentes la iniciación del respectivo proceso investigativo del que se podrá desprender la imposición de las sanciones establecidas en la presente Ley, así como la exigencia de que se dé cumplimiento a la obligación pendiente<sup>53</sup>”*.

Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario: *“Concluida la investigación, y si no se ha llegado a una solución de mutuo acuerdo, el funcionario competente **emitirá resolución** motivada sobre la queja, pudiéndola desechar o acoger parcialmente.<sup>54</sup>”*

Lo que para la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor es un informe, el Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario es resolución motivada, dos cuestiones que evidentemente no son lo mismo, ya que resolución según el Guillermo Cabanellas es la Solución de problema, conflicto o litigio, es también un fallo, auto, providencia de una autoridad gubernativa o judicial; en tanto que informe es un parte, noticia o una comunicación.

---

53 Artículo 83 Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

54 Inciso 2 del artículo 10 del Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario.

De lo expuesto, al resolver estamos poniendo término a un conflicto y la autoridad administrativa el Defensor del Pueblo, al emitir una resolución estaría haciendo uso de las facultades resolutive y sancionatoria, que debemos recordar no las tiene el Defensor del Pueblo, pues la constitución señala que la Defensoría del Pueblo no es un órgano de la Función Judicial. En tanto que a través de un informe solo comunica, como se supone se han llevado a cabo los hechos materia de litigio. Podemos colegir de la comparación de estos dos cuerpos legales, que hay una contradicción primero y segundo que se confunden dos figuras completamente diferentes.

Este informe, a su vez puede ser la base para iniciar un proceso judicial, ante el juez de lo penal. Este proceso judicial puede iniciar por denuncia del Defensor del Pueblo o de la persona titular del derecho vulnerado si el consumidor anexa a su denuncia el informe emitido por la Defensoría del Pueblo, se considerará su contenido de conformidad a lo dispuesto en el art.83 LODC: *El informe emitido por la Defensoría del Pueblo será apreciado por el juez de acuerdo a su sana crítica. El Defensor del Pueblo podrá acudir ante el Juez de Contravenciones de su respectiva jurisdicción a fin de solicitar el inicio del respectivo proceso.*”

Como podemos evidenciar de la lectura del artículo 83 de la Ley Orgánica del Defensa del Consumidor, este informe NO VINVULANTE, será valorado por el juez de acuerdo a su sana crítica. Entonces nos surge una pregunta, ¿Para qué se estableció en la legislación ecuatoriana, el proceso administrativo ante el Defensor del Pueblo? Si no tiene ningún efecto vinculante y de carácter obligatorio, el proceso administrativo ante el Defensor del Pueblo, se vuelve en un obstáculo y una pérdida de tiempo para las personas víctimas de vulneraciones de Derechos de Consumidores.

Concluimos entonces respecto al pronunciamiento del Defensor del Pueblo, que los contenidos de la legislación interna de consumidores, tienen deficiencias que obstaculizan en forma importante una buena protección de los Derechos del Consumidor, lo cual evidencia la necesidad de una redacción uniforme y coherente, además de algunos cambios de fondo que permitan el mejor juzgamiento y resolución de las infracciones. Entre las consecuencias, que causa el hecho de que el informe, que se emite en el procedimiento administrativo no sea vinculante, el primero y fundamental suele ser que muchos de los perjuicios que son causados al consumidor y que quedan en la impunidad, debido a que al ver el ciudadano, que no obtiene una respuesta eficaz y oportuna de la vía administrativa prefiere no continuar en la vía judicial, porque, el costo de la defensa técnica resulta alto, y muchas veces el costo del producto no fue tan alto a comparación con lo que gastaría en los honorarios de un profesional en Derecho.

Otra consecuencia de la falta de poder resolutivo y sancionatorio de la Defensoría del Pueblo, implica si queremos una resolución vinculante, efectiva que repare derechos vulnerados, necesariamente debemos recurrir a la instancia judicial. Cuestión que tampoco es del todo factible por diversas razones: falta de especialización de los juzgadores, falta de tribunales especializados en la materia y la carga procesal de los juzgados.

Respecto a este problema, al final de este proyecto de investigación, se presentaran algunas sugerencias de cambio a la ley vigente, en una propuesta de reformas necesarias a Ley Orgánica del Consumidor, que tienden a lograr un procedimiento administrativo eficaz, que permita dar soluciones oportunas a los conflictos de consumidores.

Esta necesidad de procedimientos eficaces y oportunos en Derecho de Consumidores, es un sentir común en Latinoamérica, así podemos verificar en las palabras de Eduardo Tambussi, autor argentino, quien sostiene que para que los procedimientos sean eficaces



en la solución de conflictos, *“El derecho del consumidor, por su propia naturaleza y por mandato constitucional requiere mecanismos y procedimientos que cubran las situaciones que se producen y que a veces no encuentran solución en los sistemas tradicionales. Estos, a su vez tienen que cumplir con el requisito de eficacia, que implica la posibilidad de obtener una respuesta del sistema a sus reclamos en tiempo, modo y condiciones de acceso que no desnaturalicen la protección de los derechos<sup>55</sup>”*.

---

<sup>55</sup> Tambussi, Carlos. *El consumo como Derecho Humano*. Buenos Aires, Editorial Universidad, 2009.



## **CAPITULO III:**

# **DERECHO COMPARADO**

## **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA Y OTRAS LEGISLACIONES DE AMÉRICA LATINA**

### **MÉXICO**

En los Estados Unidos Mexicanos, la norma legal vigente en cuanto a Derechos del Consumidor, es la Ley Federal de Protección al Consumidor. Su autoridad administrativa es la Procuraduría Federal del Consumidor, conocida como PROFECO<sup>56</sup>; sus funciones están orientadas a la protección, asesoría y representación de las personas consumidoras o usuarias, conciliación y arbitraje, en los casos de conflictos entre consumidores o usuarios y proveedores.

En lo que respecta al tratamiento que se da a las reclamaciones realizadas por los consumidores, estas reclamaciones se pueden realizar en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio<sup>57</sup>. Para resolver las quejas de los consumidores, la PROFECO utiliza dos tipos de mecanismos:

1. Denominado Procedimiento conciliatorio<sup>58</sup>, se realiza de manera personal o inclusive vía telefónica; en el caso que sea en persona la audiencia tanto el proveedor como el consumidor asisten a la audiencia dentro de la PROFECO, con la finalidad de llegar a un acuerdo, siempre precautelando los derechos del consumidor, de manera voluntaria. Cabe recalcar que este procedimiento es voluntario, ya que se puede usar Directamente al arbitraje.
2. El segundo mecanismos se activa, en el caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio o si se desea se obviar el proceso conciliatorio, y se acude

---

<sup>56</sup> Artículo 20 de la Ley Federal De Protección al Consumidor

<sup>57</sup> Artículo 99 de la Ley Federal De Protección al Consumidor

<sup>58</sup> Artículo 111 de la Ley Federal De Protección al Consumidor

directamente la arbitraje. El arbitraje<sup>59</sup>, en este caso, la PROFECO, a través sus árbitros o si las partes desean árbitros independientes, se convierte en el árbitro en el desacuerdo entre proveedor y consumidor. Las partes tendrán que aportar pruebas sobre la postura que defienden y, con base en ellas, la PROFECO procede como árbitro y emite un laudo.

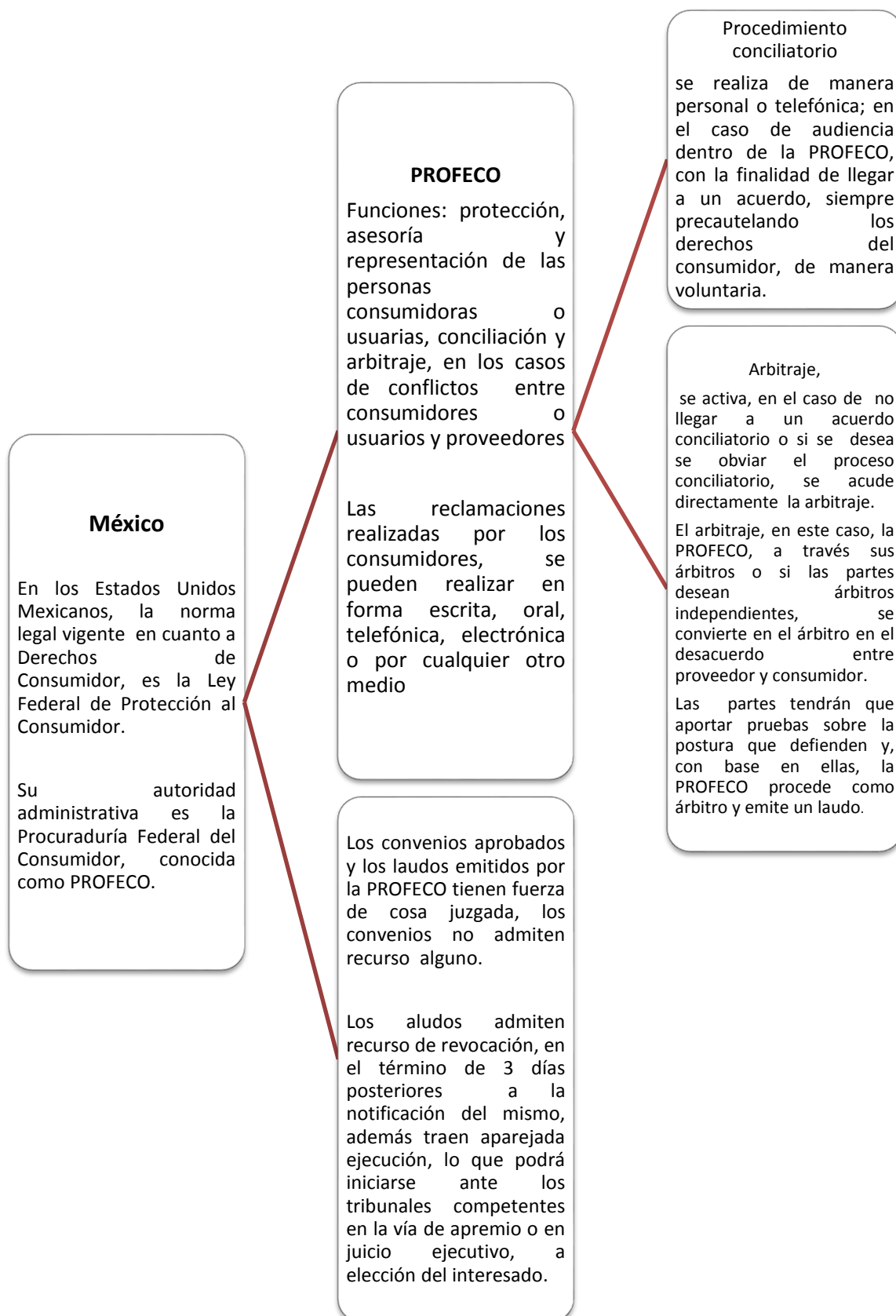
Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la PROFECO tienen fuerza de cosa juzgada, los convenios no admiten recurso alguno, los aludos admiten recurso de revocación, en el término de 3 días posteriores a la notificación del mismo<sup>60</sup>, además traen aparejada ejecución, lo que podrá iniciarse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

La legislación mexicana, dota a los consumidores de las armas necesarias, para que reclame sus derechos en sede judicial en el caso de no haber el cumplimiento voluntario de lo resuelto en sede administrativa. En Ecuador, la autoridad administrativa también emite un informe, que nos permite acudir con el mismo a la vía judicial, pero el mismo no es vinculante, ya que el Defensor del Pueblo carece de poder resolutivo y sancionatorio, lo cual implica que si queremos una resolución vinculante, efectiva que repare derechos vulnerados, necesariamente debemos recurrir a la instancia judicial. La diferencia es que en la ley mexicana se le da a este dictamen la característica de título ejecutivo, el mismo que puede ser ejecutado en sede judicial, esta acción ejecutiva prescribe al año de su emisión.

---

<sup>59</sup> Artículo 116 de la Ley Federal De Protección al Consumidor

<sup>60</sup> Artículo 122 de la Ley Federal De Protección al Consumidor





# México

Autoridad Administrativa: Procuraduría Federal del Consumidor

Funciones: protección, asesoría y representación de las personas consumidoras o usuarias, conciliación y arbitraje, en los casos de conflictos entre consumidores o usuarios y proveedores

Convenios y Laudos

Tienen fuerza de cosa juzgada, los convenios no admiten recurso alguno, los aludos admiten recurso de revocación, en el término de 3 días posteriores a la notificación del mismo.

Además traen aparejada ejecución, lo que podrá iniciarse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

# Ecuador

Autoridad Administrativa: Defensoría del Pueblo.

Funciones: el patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana **y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados**

Informe motivado

Nos permite acudir con el mismo a la vía judicial, pero el mismo no es vinculante, ya que el Defensor del Pueblo carece de poder resolutivo y sancionatorio.

## COLOMBIA

En la legislación colombiana, cuando un producto o servicio, causa perjuicios al consumidor, el consumidor posee una herramienta denominada ACCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, en la vía administrativa, que dependiendo del tipo de bien o servicio puede acudir ante la Superintendencia Financiera o ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta acción se encuentra regulada por Estatuto del Consumidor<sup>61</sup>; el fin de esta acción es proteger al consumidor de cualquier vulneración en sus derechos, causada por violación directa de las normas establecidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 numeral 3 de dicha ley<sup>62</sup>.

Un aspecto de carácter fundamental, de esta acción es que las facultades resolutoria y sancionatoria, se le suma la facultad jurisdiccional que al respecto le concede la ley 1480 de 2011 a los Superintendencias de Industria y Comercio y Financiera. A la Superintendencia Financiera, le otorga facultad jurisdiccional, para resolver conflictos de los usuarios financieros, en los siguientes ámbitos: la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento inversión de los recursos captados del público, según el artículo 57 del Estatuto del Consumidor.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> También conocida como ley 1480 de 2011.

<sup>62</sup> “La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 19 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.”

<sup>63</sup> “En aplicación del artículo 116 de la Constitución Política, los consumidores financieros de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia podrán a su elección someter a conocimiento de esa autoridad, los asuntos contenciosos que se susciten entre ellos y las entidades vigiladas sobre las materias a que se refiere el presente artículo para que sean fallados en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez.

En nuestro país, existe una figura jurídica similar denominada Defensor del Cliente, que la encontramos en el artículo 312 inciso tercero de la Constitución de la República indica que: *"Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá un defensor o defensora del cliente que será independiente de la institución y designado de acuerdo a la ley"*. Y en el artículo 58 del Código orgánico Monetario y Financiero *"Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá un defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la regulación que expida la Junta. El defensor del cliente no podrá tener ningún tipo de vinculación con los accionistas o con los administradores de la entidad financiera. Su función será proteger los derechos e intereses de los usuarios financieros y estarán reguladas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera."*

La función del Defensor del Cliente es proteger los derechos e intereses de los clientes de la respectiva institución del sistema financiero, para lo cual conocerá y tramitará los reclamos sobre todo tipo de negocios financieros que tengan relación directa con el cliente reclamante, a cuyo efecto recabará de éste la autorización expresa que le faculte a solicitar información o documentación a la institución del sistema financiero, relacionada con el reclamo<sup>64</sup>

El defensor no depende funcional o jerárquicamente de la administración de la institución del sistema financiero, goza de absoluta independencia para el ejercicio de su función y

---

*En desarrollo de la facultad jurisdiccional atribuida por esta ley, la Superintendencia Financiera de Colombia podrá conocer de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento inversión de los recursos captados del público".*

<sup>64</sup> Art. 5 del libro I "Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero" de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

la toma de decisiones en el ámbito de su competencia.<sup>65</sup>La gestión del Defensor del Cliente está encaminada a llegar a un acuerdo entre las partes y solucionar los conflictos presentados por los clientes de la institución,<sup>66</sup> sus obligaciones las podemos verificar en el Art. 7 libro I “Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero” de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.<sup>67</sup> El acceso al Defensor del Clienteno tiene costo alguno para el reclamante<sup>68</sup>, los Defensores del Cliente atienden, personalmente, en las matrices de cada institución financiera, para la asesoría inmediata que el usuario financiero requiera.La diferencia fundamental con la Legislación Colombiana, es que el Defensor del Cliente no cuenta con las facultades resolutive y sancionatoria.

En tanto que a la Superintendencia Industria y Comercio Colombiana, se le concede facultad jurisdiccional para resolver los conflictos de consumidores y usuarios en todos los demás ámbitos (excepto las de competencia de la superintendencia Financiera, las acciones de responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares) *“Los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores*

---

<sup>65</sup> Art. 6 numeral 1 libro I “Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero” de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

<sup>66</sup> Art. 6 numeral 2 del libro I “Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero” de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

<sup>67</sup> Artículo 7.- Son obligaciones de la o el defensor del cliente, entre otras, las siguientes:

7.1 Solicitar a la institución del sistema financiero y a los clientes la información que sea necesaria para el análisis y solución de los reclamos;

7.2 Emitir su pronunciamiento respecto del reclamo, dentro del término señalado en este capítulo;

7.3 Presentar un informe anual a la junta general ordinaria de accionistas o asamblea general ordinaria de socios sobre el desarrollo de su función durante el año precedente, el mismo que puede incluir recomendaciones encaminadas a facilitar las relaciones entre las instituciones y sus clientes;

7.4 Presentar trimestralmente a la Superintendencia de Bancos y Seguros, un informe de gestión que contenga estadísticas sobre los reclamos atendidos;

7.5 Colaborar con la Superintendencia de Bancos y Seguros en los temas de su competencia; y,

7.6 Las demás que sean inherentes al cumplimiento de su función específica.

<sup>68</sup>. 6 numeral 3 del libro Normas Generales Para La Aplicación De La Ley General De Instituciones Del Sistema Financiero, Capítulo VII.- Del Defensor Del Cliente De Las Instituciones De Los Sectores Financieros Público y Privado

*establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de las siguientes reglas especiales:*

*1. La Superintendencia de Industria y Comercio o el Juez competente conocerán a prevención.*

*La Superintendencia de Industria y Comercio tiene competencia en todo el territorio nacional y reemplaza al juez de primera o única instancia competente por razón de la cuantía y el territorio*

*3. (...) Cuando la Superintendencia de Industria y Comercio deba conocer de un asunto en un lugar donde no tenga oficina, podrá delegar a un funcionario de la entidad, utilizar medios técnicos para la realización de las diligencias y audiencias o comisionar a un juez.<sup>69</sup>”*

---

<sup>69</sup> Art.58 de la Ley 1480 de 2011

## Colombia

Cuando un producto o servicio, causa perjuicios al consumidor posee una acción denominada ACCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, que dependiendo del bien o servicio debe presentar a la Superintendencia Financiera o la Superintendencia de Industria y Comercio.

### Superintendencia Financiera

Se le otorga facultad jurisdiccional, para resolver conflictos de los usuarios financieros, tales como: la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento inversión de los recursos captados del público.

### Superintendencia Industria y Comercio

Se le concede facultad jurisdiccional para resolver los conflictos de consumidores y usuarios en todos los demás ámbitos (excepto las de competencia de la superintendencia Financiera, las acciones de responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares)

# Colombia

Autoridad Administrativa:  
Superintendencia Financiera  
(usuarios financieros) y  
Superintendencia de Industria  
y Comercio (consumidores y  
usuarios en los demás  
ámbitos no financieros)

Acción de protección al  
Consumidor  
facultades resolutoria y  
sancionatoria y la facultad  
jurisdiccional.

## Superintendencia Financiera

Los consumidores financieros,  
tales como: la ejecución y el  
cumplimiento de las  
obligaciones contractuales que  
asuman con ocasión de la  
actividad financiera, bursátil,  
aseguradora y cualquier otra  
relacionada con el manejo,  
aprovechamiento inversión de  
los recursos captados del  
público

# Ecuador

Autoridad Administrativa:  
Defensoría del Pueblo.

Denuncia ante el Defensor del  
Pueblo  
facultad cognocitiva.

## Defensor del Cliente

Protege los derechos e  
intereses de los clientes de la  
respectiva institución del  
sistema financiero, para lo  
cual conocerá y tramitará los  
reclamos sobre todo tipo de  
negocios financieros que  
tengan relación directa con el  
cliente reclamante.

## ARGENTINA

En el estado Federal de Argentina, está vigente la Ley de Defensa del Consumidor,<sup>70</sup> debido a su sistema político de división territorial, cada provincia emite su reglamento de aplicación de la Ley.

Su Ley de Defensa del consumidor, señala como Autoridad Nacional, encargada de la aplicación, de la misma a la Secretaria de Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Economía y Producción.<sup>71</sup> La ley antes mencionada atribuye a la a la Secretaria de Comercio Interior sin hacer distinción, la facultad de recibir y dar curso a las inquietudes y denuncias de los consumidores o usuarios, como podemos constatar en el artículo 43 de la Ley de Defensa del Consumidor *“La Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción, sin perjuicio de las funciones específicas, en su carácter de autoridad de aplicación de la presente ley tendrá las siguientes facultades y atribuciones:*

*c) Recibir y dar curso a las inquietudes y denuncias de los consumidores o usuarios.”*

Y la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor actúa como autoridad de aplicación del procedimiento administrativo para la defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario. La Dirección, puede aplicar sanciones y medidas preventivas, incluso con el uso de la fuerza pública particular, que es necesaria como medida de coacción para la defensa de los Derechos del Consumidor.

---

<sup>70</sup> Ley Nº 24240

<sup>71</sup> Ley de Defensa del consumidor art. 41 *“Aplicación nacional y local. La Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción, será la autoridad nacional de aplicación de esta ley. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esta ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones.”*



Para la realización de este proyecto, se ha seleccionado la normativa vigente de la ciudad autónoma de Buenos Aires para este análisis. En esta ciudad se aplica la Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario, cuerpo legal éste que se encuentra en concordancia con la Ley Nacional de Defensa del Consumidor antes mencionada, esta ley es aplicable, únicamente de forma supletoria a la legislación específica de protección al consumidor que controla los entes reguladores de cada territorio.

La autoridad de aplicación iniciará actuaciones administrativas de oficio o por denuncia de quien invocare un interés particular o actuare en defensa del interés general de los consumidores<sup>72</sup>.

En el caso que se actúa de oficio, para la comprobación de una infracción se realiza una inspección ordenada de oficio, se formalizará mediante acta labrada por triplicado por el inspector actuante donde conste, en forma concreta y precisa, el hecho verificado y la disposición supuestamente infringida. Si se verifica la existencia de infracción, el inspector formulará la imputación y hará saber al presunto infractor que goza del derecho de formular descargo y ofrecer prueba en los términos establecidos en la misma ley.<sup>73</sup>

Cuando se actúa por denuncia, puede ser presentada por, por la persona directamente afectada, por representante o por intermedio de una asociación de consumidores debidamente registrada<sup>74</sup>. Posterior a la recepción de la denuncia si resulta procedente, en

---

<sup>72</sup> Artículo 3 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor.

<sup>73</sup> Artículo 4 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor.

<sup>74</sup> Artículo 4 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor. Además la denuncia La denuncia a título ejemplificativo deberá contener:

- a) Nombre, apellido, documento de identidad y domicilio del denunciante y, en su caso de su representante. En caso de formularse por intermedio de una asociación de consumidores debe indicarse, además, la denominación completa de la entidad, su domicilio y su número de inscripción en el Registro de Asociaciones de Consumidores de la Ciudad.
- b) El domicilio que se fije a los fines del trámite dentro del radio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- c) Nombre y apellido o denominación social, y el domicilio del denunciado.
- d) Los hechos relatados en forma concreta y precisa.

un plazo de 10 días hábiles la autoridad de aplicación, sin perjuicio de sus propias competencias, debe promover la instancia conciliatoria. La notificación al denunciado deberá hacerse con entrega de la correspondiente copia de la denuncia, la fecha y hora de la audiencia y el aviso a fin de que el requerido acredite personería y constituya domicilio en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo se transcribirá el inciso d) del artículo 7° de la ley mencionada.

El procedimiento es oral, actuado y público. Cuando hay incomparecencia injustificada de la parte denunciante se le tiene por desistida la denuncia, en cambio si la incomparecencia injustificada es del denunciado, se tiene por fracasada la instancia conciliatoria, siendo pasible de multa cuyo monto será de cincuenta pesos a cinco mil pesos o conforme lo determine anualmente la Ley Tarifaria. En caso de que las partes, antes o durante la audiencia no lleguen a un acuerdo conciliatorio, el funcionario puede formular una propuesta de acuerdo que puede ser aceptada en el acto o sometida a consideración de los interesados por un plazo de hasta cinco días hábiles. Transcurrido dicho término, sin que haya habido pronunciamiento de las partes, se entiende rechazada la propuesta conciliatoria y por ende fracasada la conciliación promovida, el funcionario actuante da por concluido el procedimiento por simple providencia. Si las partes llegan a un acuerdo antes de la audiencia deben presentarlo por escrito a la autoridad de aplicación. De llegarse a un acuerdo en la audiencia, se labra acta en tal sentido.

Concluida la instancia conciliatoria, si de los hechos denunciados, la documentación acompañada, o del acta labrada o de los resultados de las comprobaciones técnicas

---

e) La documentación que acredite la relación de consumo y demás que obre en poder del denunciante. En su defecto deben indicarse los medios por los que se pretende probar la relación de consumo y los demás hechos base de la denuncia.

efectuadas surgiere prima facie infracción a la legislación vigente, se instruye sumario y el instructor imputa al presunto infractor por providencia que se notifica<sup>75</sup>.

El sumariado debe presentar su descargo y ofrecer toda la prueba de que pretende valerse en el término de diez días hábiles de notificado de la imputación.<sup>76</sup> Concluidas las diligencias sumariales, se dictará la resolución definitiva dentro del término de veinte días hábiles. Toda resolución condenatoria dictada por la autoridad de aplicación puede ser recurrida por vía de apelación ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario; el recurso debe interponerse y fundarse ante la autoridad de aplicación dentro de los diez días hábiles de notificada la resolución.<sup>77</sup>

Algo digno de resaltar, es que la legislación de Buenos Aires, contempla el hecho de mensualmente la autoridad de aplicación, disponga la publicación de las resoluciones condenatorias a costa del infractor; la misma que se hará efectiva en forma rotativa en los distintos diarios de la ciudad y también por internet. La autoridad de aplicación conservará estadísticas actualizadas de resoluciones condenatorias contra proveedores de productos y servicios, debiendo divulgarlas pública y periódicamente. Las estadísticas y su publicación, comprenderán asimismo los casos de negativas a celebrar acuerdos conciliatorios y de incumplimientos de los celebrados.<sup>78</sup> La publicación de las condenas es una espléndida forma de ejercer presión sobre los proveedores que no cumplen con las leyes de protección de los consumidores. En nuestro país, existe una atribución parecida a nuestra autoridad administrativa (Defensor del Pueblo) que consiste en publicar el informe emitido, de oficio o a petición de parte; la diferencia en este punto está en que

---

<sup>75</sup> Artículo 8 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor.

<sup>76</sup> Artículo 9 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor.

<sup>77</sup> Artículo 11 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor.

<sup>78</sup> Artículo 18 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor.

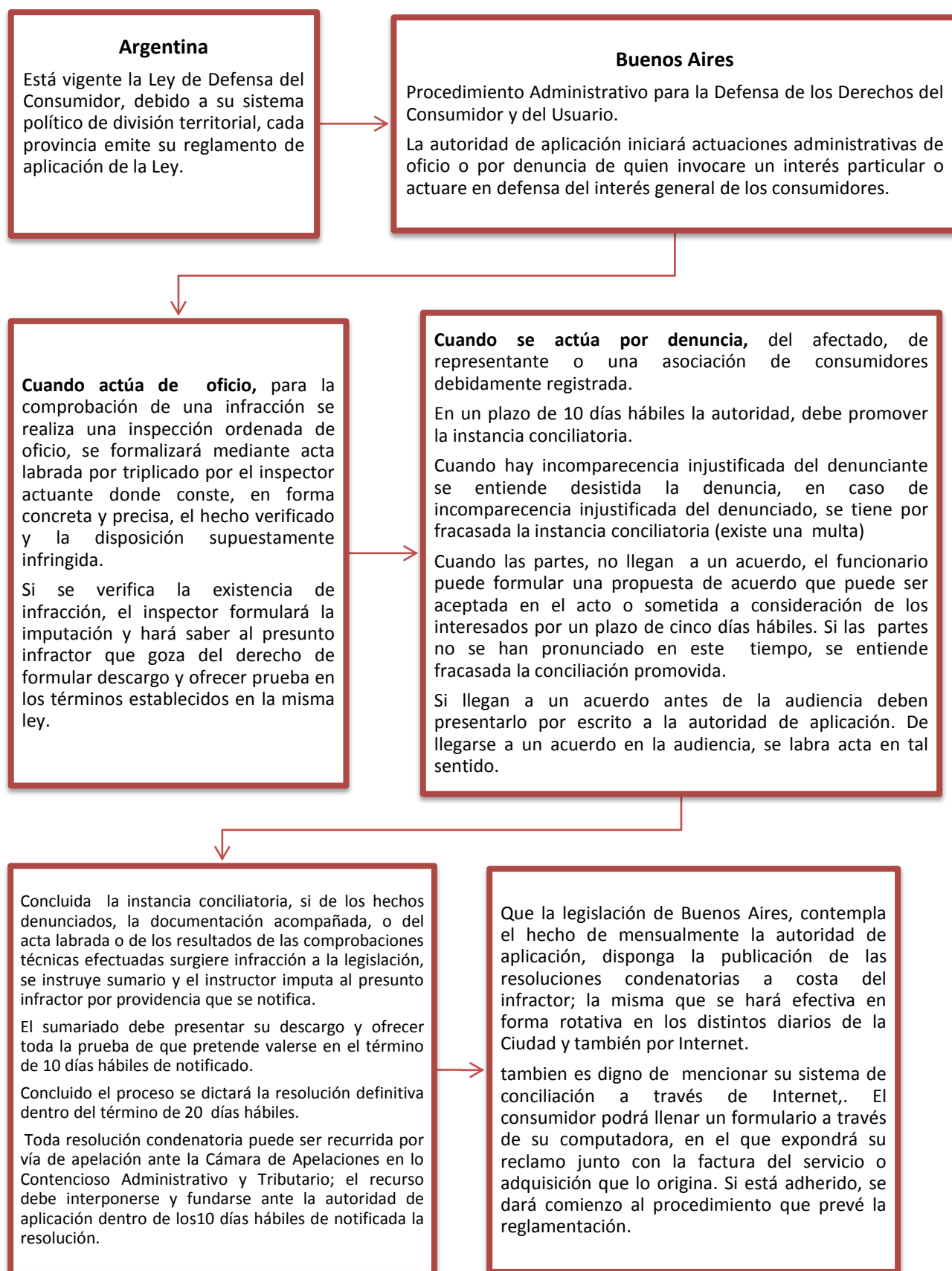


en Argentina (Buenos Aires), es una obligación de la autoridad administrativa; en tanto que en Ecuador, es una atribución que se la ejerce muchas veces solo a petición de parte.

Para finalizar este estudio de la legislación de la ciudad autónoma de Buenos Aires, hare mención al procedimiento administrativo de consumidores, en su sistema de conciliación a través de Internet, se establece que el Gobierno de la ciudad implementará y reglamentará un sistema de conciliación a través de Internet para conflictos en las relaciones de consumo. El consumidor podrá llenar un formulario a través de su computadora, en el que expondrá su reclamo junto con la factura del servicio o adquisición que lo origina. Dicho reclamo será enviado a través de internet a la autoridad de aplicación. Recibida la solicitud por dicho medio informático, se comprobará si el comerciante o empresa está adherido al sistema. Si está adherido, se dará comienzo al procedimiento que prevé la reglamentación.<sup>79</sup> Es un punto digno de resaltar, debido a la forma en la que se utiliza los medios tecnológicos, para agilizar el trámite administrativo, para lograr una respuesta pronta al denunciante, y un resarcimiento inmediato del derecho vulnerado.

---

<sup>79</sup> Artículo 20 Ley de Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor.







## **CAPÍTULO IV:**

# **ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA**

## **ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO EN CUATRO CASOS PRÁCTICOS SOBRE LA BASE DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR.**

En este título, se analizan cuatro casos que por sus características van a resultar de mucha utilidad en este proyecto de investigación.

### **PRIMER CASO: SONIA CORONEL en contra de ELIZABETH RENDÓN**

#### **ANTECEDENTES**

La señora SONIA CORONEL se realiza un tratamiento odontológico con la DRA. ELIZABETH RENDÓN, el costo del tratamiento ratifica en \$1,870, que este costo incluye las prótesis, la colocación y el tratamiento de los mismos aproximadamente un mes después de que se le colocó la prótesis temporal se le puso la fija, cuando tenía la prótesis temporal tenía sensibilidad y le indicó la Dra. Rendón, quien le contesto que cuando le coloque las prótesis fijas, no va tener molestias posteriores.

Por dos ocasiones la odontóloga le revisa a la parte actora y la cual le manifiesta la odontóloga, que siente que las prótesis se le movían y la odontóloga le dice que sólo la impresión.

Los 6 meses le llama a una cita a la odontóloga no se presenta. Le llama otra cita, se presenta la actora y le manifiesta que se siente mal, que siente filtraciones, que las prótesis se le movían, pero la Doctora le revisa le dice que todo está normal.

Sin embargo llega a casa tiene dolores y se le inflama y se le hincha la cara durante 8 días.



## INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Inicio del procedimiento administrativo, por denuncia de la Señora CORONEL CARDENAS SONIA DEL ROCIO. Manifiesta que se realizó un tratamiento odontológico, que consistía en unos implantes de zirconio, por los cuales pago la cantidad de 1.870 dólares.

**Petición:** que la profesional que le realizo el tratamiento odontológico, CUMPLA LA GARANTIA.

**Derechos vulnerados:** Art. 52 y 66 numeral 25 CRE. Y el artículo 4 numerales 2, 4,8 de la Ley Orgánica de defensa del consumidor.

**Constitución** Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características

**LODC Art. 4.-** Derechos del Consumidor.- Son derechos fundamentales del consumidor, a más de los establecidos en la Constitución Política de la República, tratados o convenios internacionales, legislación interna, principios generales del derecho y costumbre mercantil, los siguientes:

2. Derecho a que proveedores públicos y privados oferten bienes y servicios competitivos, de óptima calidad, y a elegirlos con libertad.

4. Derecho a la información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como sus precios, características, calidad,

condiciones de contratación y demás aspectos relevantes de los mismos, incluyendo los riesgos que pudieren presentar;

8. Derecho a la reparación e indemnización por daños y perjuicios, por deficiencias y mala calidad de bienes y servicios.

### **ACTO DE ADMISIBILIDAD**

El defensor del pueblo, admite a trámite, la denuncia presentada por la Sra. Coronel, y dispone:

**Admitir** el trámite sumario.

**Correr** traslado a la accionada, y para que en 8 días término brinde contestación.

**Convocar** a las partes a audiencia.

**Designar**, secretaria Ad-Hoc.

### **CONTESTACIÓN**

La Dra. Rendón, la denunciada en este proceso, al dar contestación a la denuncia, sostiene:

- El tratamiento no era de implantes, sino de prótesis fijas de zirconio.
- La Garantía, de 10 años, era por el material de la prótesis fija.

### **INFORME**

Una vez analizado el caso considera que se está vulnerando el Derecho del consumidor a “Que proveedores públicos y privados oferten bienes y servicios competitivos, de óptima calidad, y a elegirlos con libertad”, por cuanto la proveedora odontóloga Elizabeth Rendón le ha brindado un servicio profesional sin responsabilizarse, ni

garantizar que el mismo sea de óptima calidad, es decir satisfaga el objeto por el cual fue adquirido, además el proveedor tampoco entregó al consumidor información precisa y adecuada sobre las condiciones de la prestación del servicio, de la garantía, forma, plazo y condiciones del mismo, falta de información que provocó que la peticionaria tome una elección inadecuada, pues la misma no le satisface ni cumple el objeto por el que contrató el servicio, en tal virtud se considera que - la Señora odontóloga Roció Elizabeth Rendón Bonilla, propietaria del consultorio dental “Ratoncito Pérez”-, **presuntamente ha vulnerado presuntamente los derechos de la peticionaria señalados en los artículos 52 y 66 numeral 25 CRE. Y el artículo 4 numerales 2, 4 y 8 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.**

Se remite el proceso a la unidad Penal, para que se inicie el respectivo proceso investigativo.

## **ANALISIS**

De la revisión del caso, me permito afirmar que la proveedora del servicio no otorgó a la consumidora la información básica comercial, cuestión que la sostengo debido a que del expediente no obra el contrato de servicios profesionales (especificando los términos de la garantía, en que consiste el servicio a contratarse y el material a usarse), folletos informativos y porque la proveedora no logra probar de ninguna forma que ella cumplió con la obligación de otorgar la información básica comercial, al escrito de comparecencia no anexa ningún tipo de prueba. Además, considero que esta es una de las causas para que la consumidora no pueda realizar una decisión racional, de acorde a su bienestar y satisfacción. Podemos verificar esto en dos puntos:

1. Respecto al tipo de tratamiento, debido a que existe una contradicción, ya que la consumidora sostiene que el tratamiento era de implantes de zirconio y metal porcelana, y la proveedora sostiene que el tratamiento era de prótesis fija de zirconio.
2. En cuanto a la garantía, la consumidora sostiene que la proveedora le dio 10 años de garantía sobre el tratamiento, en tanto que la proveedora odontóloga manifiesta que la garantía era del material no de su boca y que ella con al finalizar ya no tenía ninguna obligación con la consumidora.

Nada se habla en el informe del Defensor del Pueblo, sobre el derecho a la indemnización por daños y perjuicios por las deficiencias en la prestación del servicio, desde nuestro análisis hay una confusión con los vicios ocultos, pero en este caso no hablamos de un bien sino de un servicio.

## **SEGUNDO CASO: DIANA PALOMEQUE en contra de CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (CNT)**

### **ANTECEDENTES**

La señora DIANA PALOMEQUE realiza un contrato de servicios de televisión por cable internet, en la Ciudad de Quito. Pero debido a que DIANA PALOMEQUE se debía trasladar a la ciudad de Cuenca, se acerca a el Condado Shopping a las oficinas de CNT, en donde presenta una petición, solicitando se cancele el contrato de televisión e internet vigente con CNT, sin embargo la funcionaria le indica que en Cuenca si hay servicio de internet y no recibe los equipos. Una vez en Cuenca se acerca a las Oficinas de CNT en el Mall del Rio y contrata solo el servicio de televisión, mas resulta que

hasta la presente fecha se ha venido facturando el servicio de internet, que no ha recibido ni en Cuenca ni en Quito.

## INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Inicio del procedimiento administrativo, por denuncia de la Señora DIANA PALOMEQUE, quien solicita la intervención de la Defensoría del pueblo.

**Petición:** que CNT le cobre únicamente por el consumo real de los servicios.

**Derechos vulnerados:** Art. 52 y 66 numeral 25 Constitución. Y el artículo 4 numerales 4, la Ley Orgánica de defensa del consumidor.

**Constitución** Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características

**LODC Art. 4.-** Derechos del Consumidor.- Son derechos fundamentales del consumidor, a más de los establecidos en la Constitución Política de la República, tratados o convenios internacionales, legislación interna, principios generales del derecho y costumbre mercantil, los siguientes: *4. Derecho a la información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como sus precios, características, calidad, condiciones de contratación y demás aspectos relevantes de los mismos, incluyendo los riesgos que pudieren presentar;*

## ACTA DE ADMISIBILIDAD

El defensor del pueblo, admite a trámite, la denuncia presentada por la Sra. Coronel, y dispone:

**Admitir** el trámite sumario.

**Correr** traslado a la accionada, y para que en 8 días término brinde contestación.

**Convocar** a las partes a audiencia y señalar fecha para la misma.

**Designar**, responsable para el trámite

## CONTESTACIÓN

La empresa pública CNT, la denunciada en este proceso, al dar contestación a la denuncia, sostiene:

- Manifiestan que la fecha señalada para la audiencia, es antes del término establecido, así que solicita prórroga de 8 días para dar una adecuada contestación.

Se concede e la prórroga, así que al nuevamente dar contestación CNT, manifiesta:

- La señora Palomeque no registra pagos de las facturas emitidas, por los servicios en los meses de diciembre de 2015 y enero, febrero y marzo del 2016.
- No hay registro de solicitud por escrito que debe presentarse para expresar la voluntad de los clientes de dar por terminado el contrato.
- El contrato se dio por concluido debido al proceso de vacanteo originado por la mora incurrida por Diana Palomeque.
- Solita el archivo definitivo del expediente en base a lo expuesto.

## **AUDIENCIA**

Se lleva cabo el 21 de Octubre del 2016, se instala la misma con la presencia de las dos partes. Las partes llegan a un acuerdo satisfactorio, que consiste en que la denunciante Diana Palomeque se compromete a cancelar los valores correspondientes hasta la fecha de la última prestación del servicio de internet, así que se procede elaborar una Acata de Acuerdo, suscrita por el coordinador General de la Defensoría del Pueblo zona 6, el funcionario encargado del trámite y las partes.

## **ANALISIS**

En este caso, no se le ha brindado la información correspondiente a la persona denunciante, ya que la misma piensa y da por sentado que había terminado el contrato de internet con CNT, debido a que en la ciudad de Quito realizó una solicitud de manera verbal para la terminación del contrato de internet; recordemos que la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en el artículo 44, es clara al establecer que para la terminación anticipada del contrato se lo debe realizar por escrito y con 15 días de anticipación a la finalización del periodo en curso.

Por ende la terminación del contrato nunca se dio, alegato valido por parte de CNT, pero el mismo artículo antes nombrado señala que el consumidor mantendrá a la obligación de pagar los saldos pendientes únicamente por los servicios efectivamente prestados hasta antes de la fecha de terminación unilateral del contrato, en este caso se acuerda pagar los valores pendientes, pero haciendo un analisis minucioso, recordemos que la Señora Palomeque señala que nunca se le entregaron los equipos necesarios para la prestación del servicio de Internet, por lo tanto este servicios no fueron prestados efectivamente. A

criterio de la autora, se llega a un acuerdo que vulnera los derechos del consumidor, en el cual la autoridad a cargo, nada hace para impedir el mismo.

### **TERCER CASO: TANIA ASANZA en contra del GRUPO MAVESA**

#### **ANTECEDENTES**

La señora Tania Asanza indica que a finales del 2015 llevo su vehículo marca Peugeot, modelo BERLINA, año 2007, de placas AFG-0928, a los talleres mecánicos del Grupo MAVESA, para que revisen un daño, que le manifestaron se trataba del sensor de oxígeno, que procederían a lavarlo con vinagre y que se compondría sin cambiar el repuesto, en junio del 2016 el vehículo continuaba con las mismas fallencias, así que acudió nuevamente a los talleres de Mavesa, le indicaron que tenía que cambiar la sonda de oxígeno. El automóvil, seguía causando molestias, se lo lleva a los Talleres Mavesa por tercera ocasión, donde se realizar un cambio de aceite, cambio de filtro de combustible, cambio de filtro de aire y cambio de filtro de aceite. Como el daño persistía por una cuarta vez se acude a los talleres antes mencionados, se indica que hay que cambiar la caja de mando del cuerpo de aceleración del vehículo, lo cual es autorizado y por lo cual el vehículo permaneció tres semanas en los talleres de Mavesa. El 06 de septiembre al tratar de encender el vehículo, se prende un sensor que indica baja presión de aceite en el motor y otra que indicaba stop, por lo que el vehículo no se movía. Por lo que su esposo acudió a TALLERES MAVESA a solicitar un mecánico que acuda a su casa para la revisión, el mecánico señalo que solo se trataba de revolucionar más el vehículo y acelero varias veces, así que el mecánico procedió a llevarse el vehículo, manejando por el mecánico y asumiendo cualquier riesgo, pese a que su esposo sugirió



llevar el vehículo en wincha. Al revisar el vehículo le dicen que el motor esta con algunas impurezas y que se desarma el mismo para limpiarlo y que el valor era de \$287.50. posterior a que se autorizó a que realice esta actividad, de Mavesa les llaman nuevamente a que se acerque a las oficinas, en donde les manifiestan que hay que reparar el motor y que esto tiene un coste de \$ 3332.37 dólares

### **INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Inicio del procedimiento administrativo, por denuncia de la Señora TANIA ASANZA. Manifiesta que le realizó algunos procedimientos a su vehículo en los TALLERES MAVESA, los cuales a decir de la misma le han causado daños a su automotor.

**Petición:** Solicita que se proceda a reparar el motor de su vehículo en su totalidad y asuman el daño que es producido en los Talleres del GRUPO MAVESA y bajo su responsabilidad.

**Derechos vulnerados:** Art. 52 y 66 numeral 25 CRE. Y los artículos 4 numeral 4; 18, 22 y 23 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

**Constitución** Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características

**LODC Art. 4.-** Derechos del Consumidor.- Son derechos fundamentales del consumidor, a más de los establecidos en la Constitución Política de la República, tratados o convenios internacionales, legislación interna, principios generales del derecho y costumbre mercantil, los siguientes:

4. Derecho a la información adecuada, veraz, clara, oportuna y completa sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como sus precios, características, calidad, condiciones de contratación y demás aspectos relevantes de los mismos, incluyendo los riesgos que pudieren presentar;

**LODC Art. 18.- Entrega del Bien o Prestación del Servicio.-** Todo proveedor está en la obligación de entregar o prestar, oportuna y eficientemente el bien o servicio, de conformidad a las condiciones establecidas de mutuo acuerdo con el consumidor. Ninguna variación en cuanto a precio, costo de reposición u otras ajenas a lo expresamente acordado entre las partes, será motivo de diferimiento.

**LODC Art. 22.- Reparación Defectuosa.-** Cuando un bien objeto de reparación presente defectos relacionados con el servicio realizado e imputables al prestador del mismo, el consumidor tendrá derecho, dentro de los noventa días contados a partir de la recepción del bien, a que se le repare sin costo adicional o se reponga el bien en un plazo no superior a treinta días, sin perjuicio a la indemnización que corresponda. Si se hubiere otorgado garantía por un plazo mayor, se estará a este último.

**LODC Art. 23.- Deterioro de los Bienes.-** Cuando el bien objeto del servicio de acondicionamiento, reparación, limpieza u otro similar sufre tal menoscabo o deterioro que disminuya su valor o lo torne parcial o totalmente inapropiado para el uso normal al que está destinado, el prestador del servicio deberá restituir el valor del bien, declarado en la nota de ingreso, e indemnizar al consumidor por la pérdida ocasionada.



## **ACTA DE ADMISIBILIDAD**

El defensor del pueblo, admite a trámite, la denuncia presentada por TANIA ASANZA, y dispone:

**Admitir** el trámite sumario.

**Correr** traslado a la accionada, y para que en 8 días término brinde contestación.

**Convocar** a las partes a audiencia.

**Designar**, secretaria Ad-Hoc.

## **CONTESTACIÓN**

El grupo Mavesa, no da una contestación por escrito.

## **AUDIENCIA**

Se lleva cabo el 31 de Octubre del 2016, se instala la misma con la presencia de las dos partes. Las partes no llegan a ningún acuerdo. Ante la imposibilidad de Acuerdo, el Defensor del Pueblo procede a redactar el informe correspondiente para remitir a la Unidad Judicial de lo Penal del Cantón Cuenca.

## **INFORME**

Se presume se estaría vulnerando el derecho del consumidor a disponer de una información precisa, adecuada, veraz, clara, oportuna y completa, sobre el bien adquirido. Al respecto se cita el manual del Consumidores el cual expone: la información brindada al consumidor, sobre cuya base nace la voluntad de contratar, debe significar la revelación fidedigna de las características del producto o servicio ofertado y, a su vez la representación fiel de las verdaderas condiciones a las que se sujeta dicha oferta. Ese

deber es la piedra angular sobre la cual descansa todo el andamiaje tutelar de la buena fe negocial. Sin una información verdadera será imposible que los consumidores y los usuarios conozcan en forma cierta y oportuna el bien por adquirir y las condiciones bajo las cuales se obligara” hecho que se desprende de la exposición cronológica de los hechos por parte de la peticionaria quien conjuntamente con su esposo ha realizado los ingresos en los talleres del requerido, incluso las facturas se han emitido a nombre de este último ; sin solucionarse de manera definitiva los daños en su vehículo, por lo que el reclamo en la vía judicial debería presentarse de manera conjunta, ahora bien para determinar si en efecto se ha colocado un aditivo o no, es necesario un peritaje, en la etapa judicial. De la exposición de la peticionaria presuntamente también se estaría inobservando la obligación de todo proveedor de entregar oportuna y eficientemente el bien, de conformidad con las condiciones establecidas de mutuo acuerdo con el consumidor, en específico en cuanto a la calidad del bien, Antonio H. Benjamín refiere la teoría de la calidad explicando que esta tiene “un pie en la órbita de la tutela de la incolumidad psicofísica del consumidor y, otro en la tutela de su incolumidad económica. Señala que la calidad de los productos y servicios puede verse conculcada por la existencia de vicios que se proyectan en un doble sentido(...)(...) en relación con el segundo aspecto, la protección del patrimonio del consumidor deriva de la constatación de vicios de calidad por inadecuación(...)”hecho que se desprende al momento de recibir el bien con defectos, con forme expone con fecha 06 de Septiembre, solicitar la que no se hayan tomado los cuidados para el traslado desde el domicilio de la peticionaria al taller, momento en el cual manifiesta se produce el daño considerable que requiere de arreglos expuestos y que la peticionaria señala no son su responsabilidad sino del prestador del servicio GRUPO HINO MAVESA, responsabilidad que deberá dirimirse por la autoridad judicial; en tal virtud se concluye que presuntamente se ha

inobservado el contenido de los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución, así como los artículos 4, numeral 4, 18, 22 y 23 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Se remite el proceso a la unidad Penal, para que se inicie el respectivo proceso investigativo.

## **ANALISIS**

El presente informe es un informe que posee una buena motivación legal y doctrinal, lo lamentable del mismo es que no se determina con precisión las infracciones cometidas, podemos verificar esta observación, cuando al momento de establecer la responsabilidad del proveedor Grupo Mavesa, escribe en el informe presuntamente se ha inobservado el contenido de los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución, así como los artículos 4, numeral 4, 18, 22 y 23 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

## **CUARTO CASO: HERNÁN SÁNCHEZ en contra de CREDI YA SANTA ISABEL**

### **ANTECEDENTES**

El señor HERNÁN SÁNCHEZ, adquiere una moto en CREDI YA SANTA ISABEL, a crédito, pero posteriormente adquiere un crédito en una institución financiera con mejores facilidades, motivo por el cual se acercó a CREDI YA SANTA ISABEL, a fin de cancelar los valores pendientes de la moto, sin embargo se niegan a recibirle el pago y le dicen que debe pagar un monto mayor al pactado \$1968.

### **INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Inicio del procedimiento administrativo, por denuncia del Señor HERNÁN SÁNCHEZ



**Petición:** que se le entregue la moto en el precio acordado.

**Derechos vulnerados:** Art. 52 de la Constitución. Y los artículos 18 y 48 de la Ley Orgánica de defensa del consumidor.

**Constitución** Art. 52 “Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.”

**LODC Art. 18.-** Entrega del Bien o Prestación del Servicio.- Todo proveedor está en la obligación de entregar o prestar, oportuna y eficientemente el bien o servicio, de conformidad a las condiciones establecidas de mutuo acuerdo con el consumidor. Ninguna variación en cuanto a precio, costo de reposición u otras ajenas a lo expresamente acordado entre las partes, será motivo de diferimiento.

**LODC Art. 48.-** Pago Anticipado.- En toda venta o prestación de servicios a crédito, el consumidor siempre tendrá derecho a pagar anticipadamente la totalidad de lo adeudado, o a realizar pre-pagos parciales en cantidades mayores a una cuota. En estos casos, los intereses se pagarán únicamente sobre el saldo pendiente.

Lo prescrito en el presente artículo incluye al sistema financiero.

## **ACTIVIDADES REALIZADAS**

Lo que hace el funcionario que conoce el proceso, es proceder a llamar inmediatamente al establecimiento CREDI YA SANTA ISABEL, en donde la empleada a cargo manifiesta que se procederá a la entrega de la moto.

El señor Sánchez, mediante llamada telefónica, comunica que le ha sido entregada la moto satisfactoriamente.

## **ANALISIS**

Como se puede observar, este es un caso muy particular en el cual, no hay acta de admisibilidad, no hay contestación, no hay audiencia y por supuesto, no hay informe ni acta de acuerdo es decir obvia todo el procedimiento. El funcionario de forma extralimitada procede a llamar, y resuelve la controversia a través de una llamada telefónica, a pesar de que la ley no le faculta esta actividad está fuera de las atribuciones del Defensor del Pueblo. Lo positivo de esto es que el funcionario se ingenia una manera en la cual resuelve de forma eficaz, oportuna y expedita el conflicto, sin embargo es un caso en el cual de cierta manera se corre con suerte, debido a que si el proveedor conociese la forma en la que se debe llevar a cabo el procedimiento seguramente exigiría el cumplimiento del mismo.

## **PROYECTO DE REFORMAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INFRACCIONES A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR.**

El presente proyecto de investigación, ha tomado como base el procedimiento ya establecido en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y en el Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario y sugeriré reformas que tendrán como objetivo, según concepto de la autora mejorar el sistema actual. Del análisis realizado, a

lo largo de esta investigación, se concluye en la necesidad de mejorar el procedimiento y las contradicciones existentes entre estos dos cuerpos normativos, de tal manera que pueda ser una autoridad administrativa pueda actuar de manera ágil, oportuna y expedita en los conflictos consumidores.

Las siguientes son las reformas que considero, deberán ser analizadas, las mismas que están inspiradas en la legislación Argentina, específicamente en la legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en materia de Derechos del Consumidor, pues desde mi punto de vista, de los sistemas legales de los países de América Latina en este campo, Argentina tiene el sistema de protección más avanzado, y además busca medidas que ejercen presión sobre los proveedores que no respetan los Derechos del Consumidor. Las reformas sugeridas están principalmente orientadas a optimizar el procedimiento administrativo en materia de consumidores ante el Defensor del Pueblo, en lo que respecta respecto de los Derechos del Consumidor, así que me permito sugerir las siguientes puntualizaciones:

- **Publicaciones mensuales de los informes emitidos por la Defensoría del Pueblo:** la idea está encaminada a que la ley establezca la obligación de la Defensoría del Pueblo, de disponer mensualmente la publicación de los informes a costa del infractor, que dicha publicación se haga efectiva en forma rotativa en los distintos diarios del país y también por internet en la página de la Defensoría del Pueblo.

Con la presente propuesta, se ejercería de cierta manera coacción a los proveedores, porque la publicación en la prensa va a crear una forma de presión social en la cual las personas van a pensar dos veces antes de acudir a contratar los bienes o servicios del mismo y una especie de prevención general frente a los



demás proveedores que evitaren actos u omisiones que vulneren los Derechos de Consumidores y Usuarios para evitar ser tachados públicamente como Proveedores que vulneran Derechos.

- **Estadísticas actualizadas de los informes contra proveedores de productos y servicios:** lo que se sugiere es que la norma establezca la obligación, de la Defensoría del Pueblo, conservar estadísticas actualizadas de los informes contra proveedores de productos y servicios, debiendo divulgarlas pública y periódicamente. Las estadísticas y su publicación, deberán comprender los casos de negativas a celebrar acuerdos conciliatorios y de incumplimientos de los celebrados.

El llevar estadísticas permiten a la autoridad de una forma objetiva establecer índices de en qué clase de productos y servicios se vulneran de manera más frecuente los Derechos del Consumidor, en que cantones, provincias se encuentran mayores índices de procesos de consumidores, cuales son los proveedores sancionados reincidentes en el irrespeto a los Derechos del Consumidor. Además que en base a estas estadísticas, el estado puede ejecutar políticas públicas de concientización a los proveedores y capacitación y empoderamiento de sus derechos a las personas Usuarias y Consumidoras.

- **Quienes pueden presentar la denuncia ante el Defensor del Pueblo:** Considero necesario que se establezca en la norma claramente las personas legitimadas a presentar una denuncia, ya que actualmente se hace referencia solamente a usuarios y consumidores. Lo que consideramos ideal sería que se establezca que el usuario o consumidor puede presentar su denuncia por sí mismo,

por representante o por intermedio de una asociación de consumidores debidamente registrada.

Con la presente sugerencia, estaríamos acorde a la disposición constitucional en la cual se habla de que las personas usuarias y consumidoras pueden constituir asociaciones las mismas que entre sus facultades esta la representación ante autoridades administrativas (Defensoría del Pueblo) y judiciales. Además que con esto vamos dando mayor legitimidad a las Asociaciones de Consumidores, y las mismas se van dando a conocer con lo cual las persona usuarias van empoderándose sobre sus derechos.

- **Eliminar la contradicción en la normatividad interna entre conocer y resolver, y conocer y pronunciarse motivadamente:** esta contradicción, la considero gravísima debido a que en la una norma se estaría otorgando facultades sancionatoria y resolutive debido a que se establece deberá **conocer y resolver**, contraviniendo la norma jerárquicamente superior, creando una antinomia y además otorgando facultades exclusivas de la Función Judicial a un organismo administrativo perteneciente a la Función de Transparencia y Control Social. Por lo tanto se debería eliminar esta contradicción estableciendo en toda la normativa de Consumidores que la facultad de la Defensoría del Pueblo es de conocer y pronunciarse motivadamente.
- **Eliminar la contradicción en la normatividad interna entre informe y resolución:** esta reforma se sugiere en base al análisis realizado en el presente proyecto de titulación en el cual concluimos que informe y resolución no son sinónimos, además debo señalar que esta discordancia nace de la confusión de

facultades señaladas en el ítem anterior, por lo tanto se hace necesaria la reforma debiendo prevalecer la norma jerárquicamente superior, esto es la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

La necesidad de esta reforma, es por la necesidad de eliminar las antinomias, unificar la normativa interna de consumidores, y sobre todo para no crear confusión en los usuarios y consumidores sobre el trámite a dar a sus quejar y la forma de culminación del mismo.

- **La ausencia injustificada a la audiencia debería establecer una multa:** en caso de incomparecencia injustificada del denunciado, se tiene por fracasada la instancia administrativa. Además como una medida sancionatoria, para la ausencia injustificada a la audiencia debería establecer una multa cuyo monto considero podría ir de un salario básico unificado, a cinco salarios básicos unificados.

Considero viable el establecimiento de una multa, debido a que es un mecanismo de presión para que el proveedor asista al procedimiento administrativo para tratar de llegar a un acuerdo con el consumidor, buscando así tutelar los Derechos del Consumidor de manera efectiva con lo cual de cierta forma se vuelve obligatoria la asistencia del proveedor a la audiencia ante el Defensor del Pueblo.

- **Facultar al Defensor del Pueblo formular una propuesta de acuerdo:** en el supuesto en que las partes, antes o durante la audiencia no arriben a un acuerdo conciliatorio, se le permita, al Defensor del Pueblo formular una propuesta de acuerdo que puede ser aceptada en el acto o sometida a consideración de los



interesados por un cierto plazo, y en caso de pronunciarse en dicho plazo, se entenderán que rechazan la propuesta y la instancia administrativa

Esta propuesta con la finalidad de dar una respuesta oportuna al consumidor cuyo derecho ha sido vulnerado y que mejor a tara vez de una conciliación, y que encuentre una respuesta ágil, efectiva en la instancia a administrativa sus Derechos vulnerados sin necesidad de acudir a la vía judicial.

## CONCLUSIONES.

Una vez finalizado el estudio realizado al procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en el procedimiento administrativo, he llegado a las siguientes conclusiones:

1. No existe una normativa eficaz en la cual el sistema de Derechos del Consumidor pueda basarse para constituir una rama propia del derecho, lo cual sería ideal, como recomendando Ghersi en su Trilogía.
2. No existen tribunales especializados en materia de Consumidores que permitan la tutela efectiva de los Derechos de consumidores y usuarios, atentando contra el principio de especialidad consagrado en el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 11.
3. El procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y en el Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario, para el juzgamiento de las infracciones, origina confusión en el consumidor, debido a que confunde informe con resolución, lo que no es positivo en cuanto a la tutela de los Derechos del Consumidor.
4. Las funciones del Defensor del Pueblo, en la materia de Derecho de Consumidores, son insuficientes, pues al no tener las facultades resolutoria y sancionaría, como si tienen normativas algunos países latinoamericanos, su labor se reduce a una especie de mediación, con lo que poco o nada ayuda en la tutela de los Derechos del Consumidor.



5. No existe capacitación especializada en Derecho de Consumidores a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y Jueces, así como tampoco hay una gran cantidad de abogados especializados en Derecho de Consumidores.
6. Es necesaria la expedición de una completa normativa, incluyendo las reglas de procedimiento, aplicables al Derecho del Consumidor, como una rama propia de este derecho, sin tener que recurrir al auxilio del Derecho Penal. Debido a que en la actualidad existe una normativa de protección al consumidor con procedimientos propios consagrada en cuerpos ajenos a la Ley Orgánica del Consumidor.
7. En cuanto a los casos analizados, puedo concluir que, en general, el procedimiento establecido ante la Defensoría del Pueblo, y para la reparación de los Derechos de los Consumidores, al contrario del deber ser del procedimiento, se ha constituido en un obstáculo al acceso libre a la justicia.

## RECOMENDACIONES.

Las siguientes son recomendaciones, considero que deberían ser aplicadas en la búsqueda de protección efectiva a los Derechos del Consumidor:

1. Se recomienda reformar el Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario y la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en lo concerniente a la confusión entre informe y resolución, además de ciertas facultades que le permitan ejercer coacción, sobre las partes con el objetivo de ejercer una correcta protección eficaz a los Derechos del Consumidor.
2. Se recomienda reformar la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, en lo que se refiere a la publicación mensual de los informes emitidos por el Defensor del Pueblo, a costa del infractor en forma rotativa en los distintos diarios del país y también por Internet.
3. Se recomienda reformar el Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario, en lo que concierne al trámite conciliatorio ante el defensor del pueblo, de tal manera que este trámite sea ágil y eficaz.
4. Convertir al procedimiento administrativo ante el Defensor del Pueblo, en la principal herramienta de acceso a una tutela efectiva de los Derechos del Consumidor, y disuasión a los infractores.
5. Realizar una campaña de difusión de los Derechos del Consumidor, entre los profesionales del derecho y en la población en general, para un empoderamiento efectivo de sus derechos como consumidores.
6. Realizar capacitaciones continuas a los funcionarios de la Defensoría del pueblo en materia de Consumidores, para que estos ejerzan una tutela efectiva de los Derechos del consumidor.

7. Cumplir con el Artículo 89 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor que establece *“El Ministerio de Educación y Cultura incluirá, como eje transversal, dentro del pensum de asignaturas ya existentes, un componente relacionado a la educación del consumidor; con tal finalidad ejecutará programas de capacitación docente e incluirá mensajes acerca de los derechos del consumidor en los textos y otros medios pedagógicos. La educación del consumidor privilegiará las siguientes áreas:*
- 1. El conocimiento de los derechos y obligaciones;*
  - 2. Promover la capacidad para elegir con mayor libertad y eficacia entre los bienes y servicios que ofrece el mercado;*
  - 3. Planificar y satisfacer mejor sus necesidades; y,*
  - 4. Evitar riesgos derivados de un uso inadecuado de bienes y servicios.”*



## BIBLIOGRAFÍA

- Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. *Sobre principios y reglas*. Alicante, en Doxa, n.º 10, 1991
- Ávila, Ramiro. *La constitución de 2008 en el contexto andino*. Quito, (2008).
- Baistrocchi, Eduardo y Javier Rodríguez. “Hacia la protección al consumidor”. Universidad de Buenos Aires. Internet. [www.derecho.uba.ar](http://www.derecho.uba.ar). Acceso: 19 septiembre 2016.
- Bibliotheca Millenio, *Colección de Derecho Económico Política y Derecho del Consumidor*. Bogotá, El Navegante Editores, 2001.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1993.
- “Codificación de resoluciones de la Súper Intendencia de Bancos y Seguros”. Internet. [www.superbancos.gob.ec](http://www.superbancos.gob.ec). Acceso: 11 marzo 2017
- Constenla Carlos. *Teoría y Práctica del Defensor del pueblo*. España, Editorial Reus, 2010.
- Corporación de estudios y publicaciones. *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito, CEP, 2009.
- Corporación de estudios y publicaciones. *Constitución de la república del Ecuador*. Quito, CEP, 2008.
- Corporación de estudios y publicaciones. *Constitución de la república del Ecuador*. Quito, CEP, 1998.
- Corporación de estudios y publicaciones. *Constitución de la república del Ecuador*. Quito, CEP, 1978.
- Corporación de estudios y publicaciones. *Ley orgánica de Defensa del Consumidor*. Quito, CEP, 2008.
- Corporación de estudios y publicaciones. *Reglamento de Trámite de Quejas del Consumidor o Usuario*. Quito, CEP, 2008.
- “Defensoría del Pueblo Ecuador”. Internet. [www.dpe.gob.ec](http://www.dpe.gob.ec). Acceso: 30 diciembre 2016

- Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona, Ariel, 2002
- “Estatuto del Consumidor”. Internet. [www.sic.gov.com](http://www.sic.gov.com). Acceso: 24 diciembre 2016
- Gherzi, Carlos. *Teoría general de la Reparación de Daños*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1997.
- “Ley De Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario”. Internet. [www.proconsumer.org.ar](http://www.proconsumer.org.ar). Acceso: 30 diciembre 2016
- “Ley Federal de Protección al Consumidor”. Internet. [www.profeco.gob.mx](http://www.profeco.gob.mx). Acceso: 23 diciembre 2016
- “Ley de Defensa del Consumidor”. Internet. [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar). Acceso: 22 diciembre 2016
- Piedra, Juan. *Apuntes de derecho de Consumidores*. Cuenca, 2016.
- Piedra, Juan. *Apuntes de derecho de Daños*. Cuenca, 2016.
- Rinesi, Antonio, *Relación de Consumo y Derechos del Consumidor*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 2006.
- Tambussi, Carlos. *El consumo como Derecho Humano*. Buenos Aires, Editorial Universidad, 2009.